

**Elinkeinovapauden perusoikeuden toteutuminen ravitsemisalalle
kohdistetuissa säädöksissä koronaviruspandemian aikana**

Iiris Paavola

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeus-
olojen sääntely

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

23.8.2021

IIRIS PAAVOLA: Elinkeinovapauden toteutuminen ravitsemisalalle kohdistetuissa sää-
döksissä koronaviruspandemian aikana

OTM-tutkielma, 75 s. + XI.

Kriisilainsäädäntö

Elokuu 2021

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkas-
tettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tutkielman aiheena on koronapandemian aikana säädettyjen, elinkeinovapautta rajoitta-
vien tai siitä poikkeavien säädösten perustuslainmukaisuuden arviointi. Tutkielmassa kä-
sitellään ensin suomalaisen perusoikeusjärjestelmän, erityisesti elinkeinovapauden (PL
18 §) tarkoitusta ja tavoitteita. Lisäksi tarkastellaan keinoja, joilla perusoikeuksia voidaan
laillisesti rajoittaa, taikka niistä poiketa. Tämän jälkeen selvitetään, miten vuoden 2020
elinkeinovapautteen kohdistuneet juridiset toimenpiteet on saatettu voimaan, ja kuinka
niiden perustuslainmukaisuutta on arvioitu säätämisprosessissa. Tässä pyritään myös
muodostamaan arvio säädösten perustuslainmukaisuuden toteutumisesta niin säätämis-
prosessissa, kuin käytännössäkin.

Tutkielma perustuu lainopilliseen tutkimusmetodiin. Tutkimuskohteena on voimassa
oleva oikeus, erityisesti vuonna 2020 koronapandemian leviämisen estämiseksi tai sen
hidastamiseksi säädetyt elinkeinotoimintaa koskevat lait, sekä siihen liittyvät lakimuu-
tokset. Säädöksiä ja säädösmuutoksia arvioidaan niiden taustalla olevien lakiesitysten
sekä valiokunta- ja asiantuntijalausuntojen kautta, käyttäen perustuslainmukaisuuden ar-
viointiin oikeuskirjallisuutta, oikeuskäytäntöä, sekä oikeustieteen asiantuntijoiden laki-
esityksistä antamia lausuntoja.

Johtopäätökset osoittavat, että elinkeinovapauden rajoittamista tai siitä poikkeamista var-
ten säädetyt toimenpiteet koronapandemian aikana eivät täysin vastanneet sitä, mitä pe-
rusoikeuksien poikkeuksilta tai niiden rajoituksilta edellytetään oikeuskirjallisuudessa ja
-käytännössä. Suurimmat ongelmat perustuslainmukaisuuden kannalta muodostuvat ra-
joitusten alueellisten erojen puutteesta sekä sen myötä aiheutuneen välttämättömyys- ja
oikeasuhtaisuusedellytysten täyttymättömyydestä. Yhtenä syynä perustuslain toteen käy-
mättömyydelle kyseessä olevien oikeussäätöjen kohdalla voidaan pitää oikeuskäytän-
nön puutetta liittyen perusoikeusrajoituksiin. Toinen mahdollinen syy on se, että moni
aihepiirille keskeisistä termeistä, kuten *välttämättömyys*, on jäänyt merkitykseltään hyvin
pinnalliseksi oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä. Näitä termejä ei ole yksityiskohtai-
sesti määritelty, mikä tekee niiden yhdenmukaisesta soveltamisesta hankalaa.

Asiasanat: kriisivalmius, poikkeusolot, perusoikeudet, perustuslaki, perustuslainmukai-
suus, elinkeinovapaus

Sisällysluettelo

Lähteet.....	III
Kirjallisuus	III
Virallis- ja viranomaislähteet.....	V
Muut lähteet.....	VII
Oikeustapaukset.....	X
Korkein hallinto-oikeus	X
Euroopan yhteisöjen tuomioistuin	X
Lyhenteet.....	XI
1. Johdanto.....	1
1.1. Tutkimuskysymyksen tausta ja tarkoitus	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkielman tavoitteet	2
1.3. Metodi ja lähteet	5
2. Perusoikeudet, niiden rajoittaminen ja niistä poikkeaminen	6
2.1. Perusoikeudet Suomen lainsäädäntökehyksessä.....	6
2.2. Perusoikeuksien rajoittaminen tai niistä poikkeaminen normaali- sekä poikkeusoloissa	11
2.2.1. Normaalioloissa	11
2.2.2. Poikkeusoloissa.....	16
2.3. Perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain toteutumisen valvojana	18
2.4. Elinkeinovapaus perusoikeutena ja sen rajoittaminen sekä siitä poikkeaminen.....	20
2.4.1. Elinkeinovapauden perusoikeus.....	20
2.4.2. Elinkeinovapauden rajoittaminen perustuslakivaliokunnan mukaan	22
2.4.3. Elinkeinovapauden rajoittamisen tuomioistuinratkaisuja	23
2.5. Elinkeinovapauden sekä muiden perusoikeuksien rajoittaminen EU:n perusoikeuskirjan mukaan.....	25
3. Koronaviruspandemian vuoksi ravitsemisalalla käyttöönotetut toimenpiteet	27
3.1. Aluksi	27
3.2. Valmiuslain merkitys rajoitusten mahdollistajana	28
3.3. Ravitsemisliikkeiden elinkeinotoimintaan vaikuttaneet lainsäädäntömuutokset ja asetukset	31
3.3.1. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	31
3.3.2. Tartuntatautilaki	32
3.3.3. Tartuntatautilain nojalla annetut asetukset.....	34
3.4. Rajoitusten vaikutus ravintola-alan yrityksiin ja niille jaetut taloudelliset tuet.....	35
3.5. Ruotsi pandemian toimenpiteiden vertailukohteena	40
4. Elinkeinovapauden rajoittamisen perustuslainmukaisuus ravitsemisalalla	44
4.1. Ero perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten välillä	44

4.2.	Perusoikeuksien toteutuminen perusoikeuspoikkeuksissa	45
4.3.	Perusoikeuksien toteutuminen perusoikeusrajoituksissa	48
4.3.1.	Rajanveto poikkeusten ja rajoitusten välillä.....	48
4.3.2.	Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytysten täyttyminen	52
4.3.3.	Alueellinen rajoittaminen	59
4.3.4.	Lailla säätämisen edellytys.....	64
5.	Yhteenveto	70

Lähteet

Kirjallisuus

Aine, Antti - Nurmi, Veli-Pekka - Ossa, Jaakko - Penttilä, Teemu - Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa: *Moderni Kriisilainsäädäntö*. Helsinki 2011.

Hautamäki, Veli-Pekka: *Perusoikeuden ydinalue argumenttina*. Lakimies 1/2011, s. 82-98.

Hautamäki, Veli-Pekka: *Perusoikeudet ja lainvalmistelu*. Lakimies 2/2014, s. 256-266.

Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira: *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.

Hidén, Mikael: *Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä*. Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa – Ilkka Saraviidan juhlakirja. Toim. Markus Aarto ja Markku Vartiainen. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.

Jonsson Cornell, Anna – Salminen, Janne: *Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland*. German Law Journal 2018, Vol. 19 No. 2, s. 219-250.

Karapuu, Heikki: *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus*. Julkaisussa: Hallberg ym. 1999, s. 561-591.

Kolehmainen, Antti: *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex 2015.

Lenaers, Koen: *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*. European Constitutional Law Review, Vol.8(3), s. 375-403.

Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Jyväskylä 2002.

Lörscher, Klaus: *Explanations on Article 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles*. Teoksessa Dorsemont, Filip – Lörcher, Klaus – Clauwaert, Stefan – Schmitt, Mélanie: *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*. Oxford 2019.

- Määttä, Tapio. *Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät*. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.
- Puurunen, Tapio. *Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä*. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 337–426.
- Sajama, Seppo. *Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen?* Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.
- Saraviita, Ilkka. *Perustuslaki*. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.
- Saraviita, Ilkka. *Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa*. Lakimies 6-7/1998, s. 1111-1122.
- Saraviita, Ilkka. *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Gummerus Kirjapaino Oy 2005.
- Veneziani, Bruno: *17. Article 16 – Freedom to Conduct a Business*. Teoksessa Dorssemont, Filip – Lörcher, Klaus – Clauwaert, Stefan – Schmitt, Mélanie: *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*. Oxford 2019.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä*. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Annan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo: *Puhuri käy - Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Helsinki 2009.
- Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeuksien rajoittaminen*. Teoksessa Hallberg, Pekka, ym.: *Perusoikeudet*. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (päivitetty 2011 - <https://verkkojarkihylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/EAHBGXCTDG#kohta:PERUS-OIKEUDET/piste:t3>).
- Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeuksien Rajoitusedellytykset*. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 2001.
- Yan, Bo – Zhang, Xiaomin – Wu, Long – Zhu, Heng – Chen, Bin: *Why Do Countries Respond Differently to COVID-19? A Comparative Study of Sweden, China,*

Virallis- ja viranomaislähteet

Euroopan unionin perusoikeusvirasto: Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa – ohjeet. Luxemburg 2019.

EV 14/2020 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 139/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 205/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 25/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 67/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä.

HE 72/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 91/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4: Hallituksen esityksen laatimisohteet. Edita Prima Oy.
Helsinki 2004.

PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 15/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle laiksi ampumaseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 19/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

PeVL 20/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä kiinteistörahastolaiksi.

PeVL 30/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 31/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi.

PeVL 31/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tieto- suojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PTK 134/2020 vp. Eduskunnan ensimmäisen käsittelyn pöytäkirja hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, 20.10.2020.

PTK 80/2020 vp. Eduskunnan ensimmäisen käsittelyn pöytäkirja hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, 26.5.2020.

StVM 11/2020 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

StVM 21/2020 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

TaVL 21/2020 vp. Talousvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

TaVL 9/2020 vp. Talousvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

TaVM 5/2020 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maajoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Muut lähteet

Business Finland: Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa (avustus). URL <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/hai-riotilannerahoitus/ohjeet-rahoituksen-saajalle> (luettu 3.4.2021).

Eduskunta.fi: Eduskunta hyväksyi koronakriisistä aiheutuvia väliaikaisia muutoksia konkurssilakiin, ulosottokaareen, työttömyysturvalakiin sekä kuntalakiin. Julkaistu 28.4.2020. URL <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Koronakriisin-takia-tehdyt-lakimuutokset-taysistunto-280420.aspx> (luettu 22.1.2021).

Eduskunta.fi: Lakien säätäminen eduskunnassa. URL https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaataminen/Sivut/default.aspx (luettu 30.1.2021).

Eduskunta.fi: Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta. Julkaistu 15.6.2020. URL <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattyvat-tiistaina-16-kesakuuta> (luettu 19.1.2021).

- European Law Institute: ELI Principles for the COVID-19 crisis. Julkaistu 2020. URL https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_for_the_COVID-19_Crisis.pdf (luettu 25.5.2021).
- Fortune: Sweden imposes partial lockdown on bars and restaurants for the first time since pandemic started. Julkaistu 11.11.2020. URL <https://fortune.com/2020/11/11/sweden-covid-lockdowns-restaurants-bars/> (luettu 18.2.2021).
- Global Health Security Index. Lokakuu 2019. URL <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> (luettu 13.2.2021).
- Helsingin Sanomat: Oikeustieteilijät: Valmiuslain käyttöönotto olisi parempi ratkaisu kuin tartuntatautilain muuttaminen ”valmiuslain sekundaversioksi”. Julkaistu 20.10.2020. URL <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006675034.html> (luettu 10.1.2021).
- Helsingin Sanomat: Kustannustuen toinen kierros alkaa maanantaina – kaikkien alojen yritykset voivat hakea tukea, mutta erilliseltä listalta putosivat pois esimerkiksi ravintolat ja baarit. Julkaistu 18.12.2020. URL <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007690775.html> (luettu 10.2.2021).
- Helsingin Sanomat: Ruotsin tilapäinen pandemia-laki astui voimaan, asian-tuntijat epäilevät sen tehoa. Julkaistu 10.1.2021. URL <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000007731100.html> (luettu 18.2.2021).
- Hidén, Mikael. Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi. Julkaistu 25.5.2020. URL: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-303509.pdf> (luettu 22.3.2021).
- Klamberg, Mark: Challenges to rule of law, democracy and human rights after the outbreak of COVID-19 from a Swedish perspective. Japan Center for International Exchange. Julkaistu heinäkuu 2020. URL <http://democracy.jcie.or.jp/wp-content/uploads/2020/08/Challenges-to-rule-of-law-democracy-and-human-rights-after-the-outbreak-of-COVID-19-from-a-Swedish-perspective.pdf> (luettu 18.2.2021).
- MaRa: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle koskien tartuntatautilain muuttamista. Julkaistu 25.9.2020. URL <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-320057.pdf> (luettu 30.1.2021).

- Perustuslakiblogi: Rautiainen, Pauli: Perustuslakivaliokunta kritisoi ankarasti hallituksen esitystä ravintoloiden osittaisesta avaamisesta – sosiaali- ja terveysvaliokunta käveli perustuslakivaliokunnan yli ja sai aikaan täydellisen sotkun. Julkaistu 27.5.2020. URL <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/27/pauli-rautiainen-perustuslakivaliokunta-kritisoi-ankarasti-hallituksen-esitysta-ravintoloiden-osittaisesta-avaamisesta-sosiaali-ja-terveysvaliokunta-kaveli-perustuslakivaliokunnan-yli-ja-s/> (luettu 17.3.2021).
- Rautiainen, Pauli: Asiantuntijalausunto PeV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi. Julkaistu 7.10.2020. URL <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-320374.pdf> (luettu 30.3.2021).
- Scheinin, Martin: Asiantuntijalausunto StV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi. Julkaistu 7.10.2020. URL <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-320050.pdf> (luettu 4.4.2021).
- The Local: Does Sweden's constitution really prevent tougher coronavirus measures? Julkaistu 19.11.2020. URL <https://www.thelocal.se/20201119/does-swedens-constitution-really-prevent-tough-covid-measures> (luettu 18.2.2021).
- Tuori, Kaarlo. Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Julkaistu 22.5.2020. URL <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-303510.pdf> (luettu 22.3.2021).
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Kaikkien toimialojen yritykset voivat hakea kustannustukea – ehdon liikevaihdon lasku koronan vuoksi. Julkaistu 18.12.2020. URL <https://tem.fi/-/kaikkien-toimialojen-yritykset-voivat-hakea-kustannustukea-ehdon-liikevaihdon-lasku-koronan-vuoksi> (luettu 10.2.2021).
- Valtiokonttori.fi: Yritysten kustannustuki (toinen hakukierros). URL <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki/#yleista-tieto-tuesta> (luettu 10.2.2021).
- YLE: Näin Suomen ensimmäinen koronavirustapaus varmistui – Tämä tapauksesta tiedetään. Julkaistu 29.1.2020. URL <https://yle.fi/uutiset/3-11183390> (luettu 18.11.2020).
- YLE: Perustuslakivaliokunta pysäytti ravintolarajoitukset ja vaatii muutoksia – hallituksen esitys rajoittaa liikaa elinkeinovapautta. Julkaistu 15.10.2020. URL <https://yle.fi/uutiset/3-11596956> (luettu 25.3.2021).

YLE: Ravintolaimperiumi NoHo Partners ei purematta uusia rajoituksia niele, vaan kantelee oikeusasiamiehelle – STM ei ole osoittanut kuinka paljon korona tarttuu ravinto-loissa. Julkaistu 13.10.2020. URL <https://yle.fi/uutiset/3-11592529> (luettu 15.12.2020).

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1997:57

KHO 2018:85

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Tuomio 18.6.1991, *ERT*, ECR I-2925, C-260/89

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MaRa	Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Perustuslaki (731/1999)
StV	Sosiaali- ja terveystoimi
StVM	Sosiaali- ja terveystoimin mietintö
TaVM	Taloustieteiden valiokunnan mietintö
TaV	Taloustieteiden valiokunta
TTL	Tartuntatautilaki (1227/2016)
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
ValmL	Valmiuslaki (1552/2011)
VnA	Valtioneuvoston asetus

1. Johdanto

1.1. Tutkimuskysymyksen tausta ja tarkoitus

Vuoden 2019 loppupuolella Kiinassa alkoi levitä ensisijaisesti keuhkojen toimintaan vaikuttava virus, joka nimettiin COVID-19-virukseksi, tai koronavirukseksi. Lyhyessä ajassa virus levisi myös Kiinan ulkopuolelle lähestulkoon koko maailmaan, ja World Health Organization julisti virusepidemian maailmanlaajuiseksi pandemiaksi 11.3.2020.¹ Suomeen viruksen ensimmäinen aalto saapui tammikuun 2020 lopulla², ja sen leviämisen jälkeen virus on muuttanut jokaisen suomalaisen elämää tavalla tai toisella. Koronaviruspandemian myötä on otettu käyttöön erilaisia lainsäädännöllisiä rajoituksia, joilla pyritään hidastamaan viruksen leviämistä, mutta samalla kajotaan ennennäkemättömällä tavalla suomalaisten perusoikeuksiin. Viranomaiset ovat joutuneet turvautumaan lainsäädännöllisiin toimiin, joita ei olla koskaan ennen käytetty. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa on otettu käyttöön perusoikeuksia rajoittavia ankaria säännöksiä hyvin nopealla valmisteluajalla, mikä on puolestaan johtanut kyseisten rajoitusten lainmukaisuuden kyseenalaistamiseen niin kansalaisten, elinkeinonharjoittajien, kuin alan asiantuntijoidenkin keskuudessa.

Monet toimialat ovat koronapandemian myötä joutuneet ahdinkoon, mukaan lukien ravitsemisala. Maaliskuussa 2020 Suomessa otettiin käyttöön valmiuslaki, ja yksi ensimmäisistä hallituksen antamista koronatoimenpiteistä oli ravitsemisliikkeiden kokonaisvaltainen sulkeminen kahden kuukauden ajaksi, joka astui voimaan 31. maaliskuuta 2020. Tällä toimenpiteellä hallitus rajoitti erittäin merkittävästi koko maan kaikkien ravitsemisliikkeiden toimintaa. Ravitsemisliikkeissä ei tuona aikana saanut harjoittaa mitään muuta toimintaa kuin take away -annosten tarjoamista ja ruokalahettien palveluja.³ Tämä säädös pakotti monet elinkeinonharjoittajat keskeyttämään toimintansa kokonaan kahden kuukauden ajaksi, aiheuttaen toimijoille valtavia tappioita.

Kesäkuussa 2020 valtioneuvosto totesi yhdessä tasavallan presidentin kanssa, että epidemia oli Suomessa sillä tavalla hallussa, että poikkeuslain antamia viranomaisten valtuuksia ei enää ollut välttämätöntä käyttää. Näin ollen normaalioloihin palattiin 16.6.2020.⁴ Normaalioloihin

¹ HE 139/2020, s. 3.

² YLE, *Näin Suomen ensimmäinen koronavirustapaus varmistui – Tämä tapauksesta tiedetään*, 29.1.2020.

³ Valtioneuvoston tiedote 201/2020

⁴ HE 139/2020, s. 3.

palaamisen jälkeen syntyi taas tarve uusien, tosin hieman lievempien, toimenpiteiden käyttöönottamiselle. Tällä kertaa rajoitukset otettiin käyttöön ilman valmiuslakia tai poikkeusloja. Näiden rajoitusten myötä ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoitettiin kuitenkin jälleen merkittävästi, pääasiassa niiden aukiolo- ja anniskeluaikoja sekä asiakasmääriä rajoittamalla. Näitä toimenpiteitä arvosteltiin muun muassa mediassa hyvin ankarasti, sillä rajoitusten ei katsottu olevan perustuslain mukaisia kyseisessä epidemiatilanteessa.⁵ Rajoituksia kritisoitiin muun muassa sillä perusteella, että ne olivat voimassa samantasoisina koko maassa, eikä niissä huomioitu koronatilanteen alueellisia eroja millään tavalla.

Elinkeinovapaus (PL 18 §) on yksi Suomen merkittävimpiä perusoikeuksia, jonka turvaaminen on yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä. Näin ollen tämän perusoikeuden rajoittamista tulisi välttää niin pitkälle kuin mahdollista, ja rajoitusten haittavaikutukset on minimoitava. Koronapandemian myötä käyttöönotettujen ravitsemisliikkeisiin kohdistuneiden toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta onkin kyseenalaistettu vahvasti. Erityisesti on otettu kantaa siihen, ovatko kyseessä olevat toimenpiteet perustuslain suojaaman elinkeinovapauden mukaisia. Tähän ovat ilmaisseet mielipiteensä useat oikeustieteen asiantuntijat, professorit, ynnä muut alan ammattilaiset niin mediassa kuin valiokunnille osoitettujen lausuntojen muodossa. Näkemykset toimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta ovat myös vaihdelleet laidasta laitaan.

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkielman tavoitteet

Tämän tutkielman tutkimuskohteena ovat ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavat, koronapandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi tehdyt toimenpiteet. Tutkielmassa käsitellään näitä toimenpiteitä nimenomaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta, ja arvioidaan säädösten perustuslainmukaisuutta. Elinkeinotoiminta on hyvin laaja käsite, joka käsittää kaikenlaisen toimeentulon hankkimisen, käytännössä kaiken työnteon ja yrittäjyyden. Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin nimenomaisesti ravitsemisliikkeiden toimintaan, ja tutkimuskohteena ovat ravitsemisliikkeisiin kohdistuneet toimenpiteet. Muihin elinkeinotoiminnan rajoituksiin ei tässä tutkielmassa perehdytä sen tarkemmin.

Ravitsemisliikkeellä tarkoitetaan tässä tutkielmassa laissa majoitus- ja ravitsemistoinnasta (308/2006) annettua määritelmää, eli ”elintarvikehuoneistoa, jossa harjoitetaan ravitsemistointia” (1 § 2 mom. 4 kohta). *Ravitsemistoinnalla* puolestaan tarkoitetaan samaisen lain

⁵ YLE, *Ravintolaimperiumi NoHo Partners ei purematta uusia rajoituksia niele, vaan kantelee oikeusasiamiehelle – STM ei ole osoittanut kuinka paljon korona tarttuu ravintoloissa*. Julkaistu 13.10.2020.

mukaan ”ammattimaisesti tapahtuvaa ruoan tai juoman tarjoamista yleisölle elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitettussa elintarvikehuoneistossa nautittavaksi” (1 § 2 mom. 2 kohta). *Elintarvikehuoneistolle* on myös säädöksessä oma määritelmänsä (6 §). Tämä tutkielma painottuu kuitenkin nimenomaisesti ravintoloiden ja yökerhojen toiminnan rajoittamiseen. Toimenpiteistä puhuttaessa viitataan siis nimenomaisesti ravintoloiden, kahviloiden, anniskeluliikkeiden ja yökerhojen elinkeinotoimintaa rajoittaviin säännöksiin. Tässä tutkielmassa *toimenpiteillä* tarkoitetaan kaikkia käsiteltäviä säädöksiä, joilla on joko rajoitettu ravitsemisliikkeiden elinkeinovapautta tai poikettu siitä kokonaan. Kuten myöhemmin tutkielmassa tullaan toteamaan, erottelu perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten välillä on hyvin tärkeää tehdä, mutta *toimenpidettä* käytetään yleisluontoisena terminä molemmista.

Tutkielma on rajattu ajallisesti siten, että siinä käsitellään tehtyjä toimenpiteitä pandemian alusta, eli noin tammikuun 2020 lopusta, aina joulukuun 2020 loppuun saakka. Tilanne on vielä tutkielmaa laadittaessa alati muuttuva, ja tarkoituksen mukaista on tarkastella lähinnä kesällä ja syksyllä 2020 säädettyjä rajoituksia. Syy tähän on se, että erityisesti syksyllä 2020 säädetty toimenpiteet ovat saaneet kritiikkiä mahdollisesta perustuslainvastaisuudesta niiden ollessa säädetty normaalioloissa, toisin kuin kevään 2020 toimenpiteet, joista ainakin osa säädettiin valmiuslain ja poikkeusolojen voimassa ollessa.

Tutkielma on jaettu johdantoon, kolmeen päälukuun, sekä yhteenvetoon. Ensimmäisessä pääluvussa (luku 2) tarkastellaan perusoikeuksia yleisesti, jotta luodaan lukijalle yleiskuva siitä, miksi tutkielman aihe on niin juridisesti kuin yhteiskunnallisestikin tärkeä. Tässä luvussa käsitellään perusoikeuksien tarkoitusta sekä asemaa lainsäädäntöjärjestelmässämme. Lisäksi tarkastellaan, miten ja millä perusteilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa tai niistä voidaan poiketa, niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Viimeisenä tässä luvussa tarkastellaan lähemmin tutkielman kannalta tärkeintä perusoikeutta, eli elinkeinovapautta. Luvussa tarkastellaan, mitä elinkeinovapaus sisältää, ja miten sen rajoittaminen käytännössä toteutetaan.

Tutkielman toisessa pääluvussa (luku 3) tutkitaan, miten koronapandemia on vaikuttanut Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti elinkeinon saralla. Tämä tehdään tarkastelemalla, miten lakeja on muutettu ja uusia säädöksiä on laadittu, ja niiden myötä rajoitettu elinkeinotoimintaa pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi. Viimeisenä tässä luvussa vertaillaan lyhyesti koronarajoituksiin hyvin erilaisen lähestymistavan omaavaa maata, Ruotsia, sekä sen säätämiä toimenpiteitä koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

Kolmannessa pääluvussa (luku 4) tarkastellaan koronapandemian myötä säädettyjen elinkeinotoimintaa rajoittavien, tai siitä poikkeavien säädösten perustuslainmukaisuutta. Tässä luvussa tarkastellaan toimenpiteitä perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden näkökulmasta, ja arvioidaan oikeustieteellisen keskustelun ja yleisten oppien kautta, ovatko vuonna 2020 säädetty toimenpiteet olleet perustuslainmukaisia, vai onko niissä ollut parantamisen varaa perusoikeuksien turvaamisen kannalta ajateltuna.

Ensisijaisena tutkimuskysymyksenä tutkielmassa tutkitaan sitä, missä määrin perustuslainmukaisuus on toteutunut vuonna 2020 säädetyissä, elinkeinovapautta rajoittavissa tai siitä poikkeavissa säännöksissä. Tutkielmassa pyritään arvioimaan vuonna 2020 voimaan saatettujen toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta erilaisten oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esiintyvien säännösten, periaatteiden ja näkemysten kautta. Tämän arvioimiseksi pitää ensin kuitenkin vastata eräisiin alakysymyksiin. Ensimmäisenä tulee muodostaa näkemys siitä, mikä on perusoikeuksien tehtävä ja tarkoitus lainsäädäntöjärjestelmässämme. On erityisen tärkeää tunnistaa perustuslain ja perusoikeuksien vaikutus koko muuhun lainsäädäntöön, jotta lukija ymmärtää tutkielman aiheen yhteiskunnallisen tärkeyden. Perusoikeuksilla on hyvin tärkeä rooli yhteiskunnan toimivuuden kannalta, ja tähän kysymykseen vastaamalla tutkielman tarkoitus avautuu lukijalle paremmin.

Toiseksi ennen varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastaamista tulee käsitellä sitä, miten ja kuinka ankarasti perusoikeuksia saa rajoittaa tai niistä poiketa perustuslain mukaan. Tämä on tärkeä kysymys, sillä se antaa lukijalle pohjustusta siitä, miten perusoikeuksien rajoittaminen tai niistä poikkeaminen on mahdollista yleisesti. Lisäksi se antaa käsityksen siitä, kuinka poikkeuksellista ja juridisesti haasteellista perusoikeuksien rajoittaminen on niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Näin ollen tähän kysymykseen vastaaminen auttaa myöhemmin tutkielmassa tehtävässä koronatoimenpiteiden ja niiden perustuslainmukaisuuden arvioimisessa.

Kolmantena alakysymyksenä ennen tutkielman varsinaisen pääkysymyksen käsittelyä tulee vastata kysymykseen siitä, mikä on elinkeinovapauden perusoikeuden tarkoitus, ja miten pitkälle tähän oikeuteen voidaan hyväksyttävästi kajota. Tämä kysymys on tärkeä tutkielman kannalta, sillä tutkielma keskittyy nimenomaisesti ravitsemisalaan kohdistettuihin toimenpiteisiin ja näiden elinkeinonharjoittajien oikeuteen ansaita elantonsa haluamallaan tavalla. Tällöin on tärkeää ymmärtää elinkeinovapauden tarkoitus osana lainsäädäntöä. Lisäksi tulee tarkastella, miten aiemmin käsitelty perusoikeuksien rajoitusedellytykset soveltuvat nimenomaisesti elinkeinovapauteen. Näihin edellä mainittuihin kysymyksiin tutkielmassa pyritään vastaamaan

ennen kuin pureudutaan syvemmin koronapandemian myötä voimaan saatettujen toimenpiteiden perustuslainmukaisuuteen.

1.3. Metodi ja lähteet

Tutkielmassa tarkastellaan ensisijaisesti voimassa olevaa ja pandemian myötä voimaan saatettua kansallista oikeutta ja arvioidaan sen perustuslainmukaisuutta. Lisäksi tärkeänä oikeuslähteenä tutkielmassa toimivat eri oikeustieteelliset periaatteet ja edellytykset, jotka toimivat oikeustieteen peruspilareina, ja ovat tärkeitä oikeuslähteitä kaikessa lain soveltamisessa. Edellä mainittujen lisäksi tutkielmassa merkittävänä lähteinä käytetään eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä korona-ajalta. Näissä lausunnoissa valiokunta esittää oman kantansa esitettyjen säädösten perustuslainmukaisuudesta. Nämä asiakirjat antavat tärkeää tietoa siitä, miten valiokunnat, erityisesti perustuslakivaliokunta, tulkitsevat eduskunnan ja hallituksen antamia rajoituksia.

Tutkielmassa pyritään ensin sen toisessa luvussa tarkastelemaan perusoikeuksien syntyperiä ja niiden tarkoitusta sekä tehtävää nyky-yhteiskunnan oikeusjärjestelmässä. Tämä tehdään tutkimalla aihepiiriin liittyvää oikeuskirjallisuutta, erityisesti liittyen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin, sekä elinkeinovapauteen tarkemmin. Tämän jälkeen tutkielman kolmannessa luvussa tarkastellaan koronaviruspandemian etenemistä sen lainsäädännöllisessä merkityksessä. Käytännössä se tarkoittaa, miten pandemia on vaikuttanut Suomen kansalliseen oikeusjärjestykseen, minkälaisia toimenpiteitä on saatettu voimaan ja millä tavoin. Tämä tehdään lähtökohtaisesti tutkimalla erilaisia säädöksiä ja asetuksia sekä viranomaisten lausuntoja. Niistä ilmenee, miten rajoituksia on otettu voimaan pandemian edetessä. Lisäksi tätä varten tutkitaan annettujen lakien ja asetusten esitöitä, joista saa arvokasta tietoa rajoitusten tarkoituksesta.

Lopuksi tutkielman neljännessä luvussa arvioidaan koronarajoitusten lainmukaisuutta käyttäen apuna sekä tutkielman aikaisemmissa luvuissa opittuja seikkoja että uusia lähteitä, kuten eri valiokuntien sekä oikeustieteen asiantuntijoiden lausuntoja toimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta. Lisäksi neljännessä luvussa käytetään Perustuslakiblogin tekstejä tuomaan uutta näkökulmaa aiheeseen. Vaikka tätä lähdetä ei voidakaan nähdä virallislähteenä, voidaan sen tarjoamia näkökohtia tarkastella ja sen sekä muiden lähteiden avulla muodostaa arvio toimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta. Lisäksi oikeuskirjallisuuden avulla arvioidaan valiokuntien ja asiantuntijoiden lausunnoissaan esittämiä kannanottoja lakiesityksistä. Tutkielmassa pyritään

siis sekä lainsäädännön että sen esitöiden, oikeuskirjallisuuden, ja erilaisten valiokunta- ja asiantuntijalausuntojen avulla arvioimaan koronapandemian myötä tehtyjä toimenpiteitä ja niiden mahdollisia ristiriitoja perustuslain kanssa.

Yllä 1.2. luvussa listattuihin tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan oikeusdogmaattisen, eli lainopillisen, lähestymistavan kautta. Määttä mukaan lainoppi tarkoittaa ”voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja systematisointia”.⁶ Metodin toteuttaminen tässä tutkielmassa tehdään tarkastelemalla oikeuskirjallisuutta ja sen antamia soveltamisohjeita liittyen perustuslainmukaisuuden noudattamiseen perusoikeuksia rajoittaessa tai niistä poikettaessa. Näitä soveltamisohjeita pyritään sitten vertaamaan koronapandemian eri vaiheissa tehtyihin toimenpiteisiin, ja tällä tavoin arvioimaan niiden perustuslainmukaisuutta. Sajaman mukaan opinnäytetyöstä tekee tieteellisen kolme asiaa: 1) kriittisyys, 2) skeptisyys, sekä 3) kokeilevuus.⁷ Näin tässä tutkielmassa pyritään edellä lueteltavien lähteiden avulla kriittisesti sekä skeptisesti analysoimaan ravitsemisalaa koskeneita toimenpiteitä niin, että lukija voi muodostaa oman käsityksensä siitä, kuinka lainsäätäjät ovat onnistuneet perustuslain noudattamisessa rajoituksia ja poikkeuksia säädettäessä.

2. Perusoikeudet, niiden rajoittaminen ja niistä poikkeaminen

2.1. Perusoikeudet Suomen lainsäädäntökehyksessä

Perusoikeudet ovat verrattain uusi käsite Suomen lainsäädäntökehyksessä. Itse perusoikeuskäsite onkin sisällytetty varsinaiseen lakiin vasta vuoden 1995 perustuslakiuudistuksessa. Ennen kyseistä uudistusta perusoikeudet nähtiin ainoastaan lainsäätäjään kohdistuvina rajoituksina ka-
jota kansalaisten perustuslain tasolla vahvistettuihin, ja näin erittäin pysyviin, oikeuksiin. Tuol-
loin perusoikeudet toimivatkin ennemmin lainsäädäntökieltoina, kuin varsinaisina kansalaisten
oikeuksina.⁸ Tuon aikaisia perusoikeuksia ei kuitenkaan muun muassa sovellettu tuomioistui-
missa, eikä niillä ollut vaikutuksia muihin tahoihin kuin eduskuntaan sen tehdessä lainsäätä-
mistyötä.⁹ Lainsäädännön kehittyessä nousi kuitenkin tarve laajentaa perusoikeuksien määri-
telmää, ja suhteuttaa sitä kansainvälisesti vahvistettuihin ihmisoikeuksiin.

⁶ Määttä 2016, s. 148.

⁷ Sajama 2016, s. 16.

⁸ Saraviita 2005, s. 11.

⁹ Ibid, s. 69.

Suomen nykyinen perustuslaki on tullut voimaan 1. maaliskuuta 2000. Saraviita on määritellyt tämän lain mukaiset perusoikeudet ”perustuslaissa säädetyiksi yksilöille ja myös heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistetuiksi oikeuksiksi”.¹⁰ Nämä säännökset nauttivat etusijaa muihin kansallisiin lakeihin nähden, ja PL 106 § mukaan ”jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”. Perustuslaille on annettu korotettu muodollinen lainvoima, eli sen ajatellaan olevan niin kutsuttujen tavallisten lakien yläpuolella. Tavallisiksi laeiksi katsotaan lait, jotka on säädetty tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.¹¹ Kyseinen PL 106 § edellyttää siis kaiken kansallisen lain soveltamisessa sekä perusoikeusmyönteistä että ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Tavallisista laeista poiketen perustuslaki on säädetty niin, että sen pysyvyys on erittäin korkea muihin lakeihin nähden. Tämä on varmistettu PL 73 § mukaisella perustuslain säätämisyksityksellä. Kyseisen säännöksen mukaan perustuslain muuttamiseen tarvitaan kahden istuvan eduskunnan hyväksyntä, joista jälkimmäiseltä vaaditaan kahden kolmasosan hyväksyntä. Tavallisen lain muuttamiseen riittää sen sijaan ainoastaan yhden eduskunnan hyväksyntä kahden käsittelyn perusteella.¹² Kiireellisiä tapauksia varten PL 73 §:n 2 momentissa on säädetty nopeutetusta perustuslain säätämisyksityksestä, jossa perustuslakia voidaan muuttaa yhden eduskunnan voimin. Tällöin muutos tulee ensin hyväksyä kiireiseksi viiden kuudesosan enemmistöllä, minkä jälkeen muutokselle tarvitaan vielä kahden kolmasosan hyväksyntä.¹³

Perustuslain muuttamisesta on tehty hankalaa, jotta perusoikeudet olisivat suhteellisen pysyviä. Yksi vuoden 2000 perustuslainuudistuksen tavoitteista olikin, että lakia ei tarvitsisi muuttaa vuosikymmeniin, ja hankaloitettu perustuslain muuttamisyksityksitys edesauttaa tätä tavoitetta. Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut tehdä perustuslaista täysin muuttumatonta, sillä lainsäätäjät tiedostivat tarpeen lain muutoksille alati muuttuvassa poliittisessa yhteiskunnassa.¹⁴ Ennen kyseistä perustuslain uudistusta perustuslaki oli huomattavasti helpommin muutettavissa, joskus jopa muiden lakien muuttumisen seurauksena. Ääritapauksissa perustuslain muuttaminen tapahtui vieläpä ilman lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, kun rikoslakia ja eräitä muita siihen

¹⁰ Ks 1.

¹¹ Saraviita 2005, s. 18.

¹² Eduskunta.fi, *Lakien säätäminen eduskunnassa*.

¹³ Saraviita 1999, s. 609.

¹⁴ Viljanen 2009, s. 70. Hallituksen esityksessä esitettiin muutettaviksi rikoslakia ja eräitä muita lakeja. Esitys sisälsi muun muassa ehdotuksen Suomen hallitusmuodon muuttamisesta sekä ehdotuksen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

liittyviä lakeja muutettiin vuonna 1994, ja lakiehdotuksessa perustuslain säädöshierarkkinen asema sivuutettiin täysin.¹⁵

Kuten edellä on mainittu, ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta perusoikeuksilla oli ainoastaan vertikaalinen oikeusvaikutus, kun ne toimivat lainsäätämiskieltoina ja koskivat näin ollen vain lainsäätäjiä. Vielä tänäkin päivänä perustuslailla on erittäin vahva vertikaalinen oikeusvaikutus, sillä se kieltää julkista valtaa rajoittamasta yksilöiden perusoikeuksia, ja velvoittaa muun muassa tuomioistuimia soveltamaan perusoikeuksia kaikessa lainkäytössä (PL 106 §). Kyseinen perusoikeusmyönteistä laintulkintaa tuomioistuimilta edellyttävä säännös täydentää perustuslain lakiesityksen mukaan lain ennakkovalvontajärjestelmää. Samalla se säilyttää kuitenkin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän painopisteen parlamentarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa.¹⁶ Näin ollen perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste on nimenomaisesti julkisella viranomaisella, mikä korostaa lain vertikaalista oikeusvaikutusta.

Lisäksi PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä pykälä antaa kaikille julkisille viranomaisille velvollisuuden varmistaa perusoikeuksien toteutuminen kansallisen lain soveltamisessa. PL 22 § antaa siis tuomioistuimille velvollisuuden varmistaa perusoikeuksien toteutuminen ensisijaisesti tulkinnan keinoin, ja viimesijaisesti PL 106 § varmistaa perustuslainmukaisuuden yksittäisessä oikeustapauksessa.¹⁷

Vertikaalisen oikeusvaikutuksen lisäksi perustuslailla on kuitenkin nykyään myös horisontaalinen oikeusvaikutus. Tämä tulee ilmi lähtökohtaisesti siitä, että tuomioistuimet käyttävät perusoikeuksia tuomioperusteina rikos-, riita- ja hallintolainkäyttöasioissa. Perustuslakivaliokunta on myös vahvistanut, että edellä mainitun PL 22 §:n velvollisuus koskee oikeuksien toteutusta myös yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa.¹⁸ Lisäksi Länsinevan mukaan perusoikeudet ilmaisevat sekä säännön- että periaatteen luonteisia normeja, ja perusoikeuksien merkitys ulottuu kaikkialle oikeusjärjestykseen, mikä on perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen kannalta ratkaiseva lähtökohta.¹⁹ Näin ollen perusoikeuksien laaja ulottuvuus kaikkialle

¹⁵ Ibid, s. 70.

¹⁶ HE 1/1998 vp, s. 54.

¹⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹⁸ PeVL 9/2004 vp, s. 2.

¹⁹ Länsineva 2002, s. 93–94.

oikeusjärjestykseen ja kansallisen lain soveltamiseen takaa sen, että perusoikeuksilla on oikeusvaikutusta myös yksityisten välisissä suhteissa.²⁰

Perusoikeudet sijoittuvat nykyisen perustuslain 2 lukuun, joka sisältää yhteensä 18 perusoikeussäännöstä. Perusoikeudet voidaan luokitella niiden tyyppien mukaan eri luokkiin sekä sukupolviin. Klassisten vapaa-oikeuksien luokka tunnetaan myös perusoikeuksien ensimmäisenä sukupolvena, jotka syntyivät vuoden 1919 hallitusmuodon seurauksena. Siihen kuuluu muun muassa uskonnon- ja omantunnonvapaus (11 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §) ja omaisuuden suoja (15 §). Lisäksi elinkeinovapaus (18 §) kuuluu kyseiseen kategoriaan. Perusoikeuksien toisena sukupolvena puhutaan taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista, eli TSS-oikeuksista. Näitä ovat muun muassa julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä (18 §), oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaaliset peruspalvelut (19 §).²¹

Kolmannen sukupolven perusoikeuksista on puhuttu lähtökohtaisesti Yhdistyneiden Kansakuntien perus- ja ihmisoikeuskeskusteluissa. Tällaisia ovat muun muassa ihmisten oikeus rauhan säilymiseen ja köyhimpien maiden oikeus kehitykseen. Neljännen sukupolven perusoikeuksina on puhuttu luontoa koskevista perusoikeuksista, joita olisivat muun muassa kestävä kehityksen periaate sekä erilaiset eläinten oikeudet.²² Kahden viimeisen kategorian perusoikeuksia ei kuitenkaan löydy Suomen kansallisesta perustuslaista, joten niitä ei käsitellä enempää tässä tutkielmassa.

Vakiintuneen käsityksen ja käytännön mukaan jokaisella perusoikeudella on tietty ydinalue, johon ei voi edes perusoikeuksien rajoituspoikkeuksin kajota. Tätä ydinaluetta pidetään siis ehdottoman koskemattomana. Tämä oikeus on erittäin pysyvä, mikä tarkoittaa, että siitä ei voida laillisin tavoin poiketa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö perusoikeuden ydinalue voisi ajan saatossa vähitellen muuttua, kun yhteiskunnan tarpeet muuttuvat. Punnittaessa eri perusoikeuksia vastakkain voi ydinalueargumentti olla erityisen painava, jos perusoikeuden toteuttaminen johtaisi toisen perusoikeuden ydinalueeseen kajoamiseen.²³

²⁰ Saraviita 2005, s. 20.

²¹ Saraviita 2005, s. 21.

²² Ibid.

²³ Hautamäki 2011, s. 1.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitys Suomen kansallisessa lainsäädännössä on tärkeä, sillä nykyään Suomi on sitoutunut noudattamaan yli 40:ä eri kansainvälistä sopimusta, jotka luokitellaan oikeuskirjallisuudessa ihmisoikeusyleissopimuksiksi.²⁴ Näihin sopimuksiin sitoutuminen tarkoittaa, että Suomi on velvollinen noudattamaan sopimuksissa määriteltyjä ihmis- ja perusoikeuksia. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Euroopan ihmisoikeussopimus, johon Suomi liittyi vuonna 1990. Nykypäivänä suomalainen perusoikeusjärjestelmä vastaakin sisällöltään pitkälti Euroopan ihmisoikeusyleissopimusta.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan suoraan velvoita Suomen kansalaisia toimimaan niiden mukaisesti. Suomessa on omaksuttu niin sanottu dualistinen oikeusjärjestelmä, jonka mukaan kansainvälisoikeudelliset sopimukset tulevat osaksi kansallista lainsäädäntöä vain, jos ne saatetaan lainsäädäntötoimin osaksi sitä. Näille sopimuksille annetaan siis ainoastaan valtiota suhteessa muihin sopimusmaihin sitova asema, ei suoraan kansalaisia sitovaa asemaa.²⁵ Tämä tulee ilmi perustuslain (731/1999) 95 §:stä, jonka mukaan ”valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella”. Ilman kansainvälisen velvoitteen kansallista voimaansaattamista se ei siis sido Suomen kansalaisia.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, antavat lisäksi velvoitteita Suomen perusoikeuskäytännölle, sillä kansalliset oikeussäännöt eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Näin ollen nämä sopimukset vaikuttavat myös Suomen kansallisiin perusoikeuksiin, kun kyseinen sopimus on ratifioitu. Ihmisoikeussopimukset ovat osa viranomaisten sovellettavissa olevaa lainsäädäntöä, josta ei voida poiketa edes perustuslainsäätämisteitse.²⁶ Kaikkien lakien ja asetusten tulee siis olla kansainvälisten perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia.

²⁴ HE 309/1993 vp, s. 8.

²⁵ Saraviita 2005, s. 37.

²⁶ Ibid, s. 39.

2.2. Perusoikeuksien rajoittaminen tai niistä poikkeaminen normaali- sekä poikkeusoloissa

2.2.1. Normaalioloissa

Lähtökohta perusoikeuksien kohdalla on niiden pysyvyys, eli se, että niitä ei kohtuuttomasti rajoiteta. Saattaa kuitenkin tulla vastaan tilanteita, joissa yksilön perusoikeuden rajoittaminen on välttämätöntä, esimerkiksi niin kutsutuissa perusoikeuksien kollisiotilanteissa, joissa vastakkain ovat kahden eri henkilön perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin perusteellista suojaa omille perusoikeuksilleen, että sen nojalla toisen henkilön perusoikeuksia voitaisiin kohtuuttomasti rajoittaa.

Sekä lainsäätäjät että tuomioistuimet törmäävät aika-ajoin tilanteisiin, joissa kahden tahon perusoikeudet ovat vastakkain, ja ainoa vaihtoehto on jommankumman tai molempien perusoikeuksien rajoittaminen. Kun kyseessä on tällainen perusoikeuksien kollisiotilanne, käytetään ratkaisuun pääsäännön mukaan intressipunnintaa. Näissä tilanteissa punnitaan käsillä olevia perusoikeuksia ja pyritään pääsemään ratkaisuun, jossa sekä turvataan mahdollisimman tehokkaasti kummankin perusoikeuden samanaikainen toteutuminen, että saavutetaan mahdollisimman hyvän tasapaino yhteen sovitettavien perusoikeuksien välillä.²⁷ Tällöin tulee kyseeseen myös perusoikeuksien periaatevaikutus. Perusoikeuksia ei tulekaan nähdä ainoastaan perustuslain säännöksinä, vaan myös eräänlaisina periaatteina, jotka ohjaavat muiden säädösten soveltamista oikeuskäytännössä.²⁸

Koronapandemia ja ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoitukset ovat hyvä esimerkki perusoikeuksien kollisiotilanteesta, jossa vastakkain ovat muun muassa perustuslain 7 §:n oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä 18 §:n oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Molemmat on turvattu perusoikeuksina perustuslain 2. luvussa. Tällöin lainsäätäjä ja muut viranomaiset joutuvat rajoittaessaan ravitsemisalan toimintaa jatkuvasti punnitsemaan näitä kahta perusoikeutta, ja pyrkimään toteuttamaan molemmat mahdollisimman pitkälle. Punnintaa helpottaa hieman se, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lähtökohtaisesti mitä selvemmin jokin perusoikeutta rajoittava toimenpide on tarkoitettu toisen perusoikeuden suojelemiseksi tai kehittämiseksi, sitä hyväksyttävämmäksi kyseinen rajoitus voidaan katsoa.²⁹ Tästä

²⁷ Viljanen 1999 (päivitetty 2011), luku *perusoikeuksien kollisio*.

²⁸ Viljanen 2001, s. 17.

²⁹ Hidén 1971, s. 102.

näkökannasta huolimatta punninta näiden perusoikeuksien välillä ei missään tapauksessa ole ollut helppoa. Tähän aiheeseen palataan tarkemmin luvussa 4.

Perusoikeuksien rajoitusta voivat vaatia kollisiotilanteiden lisäksi erinäiset yhteiskunnalliset painavat intressit.³⁰ Koronaviruspandemian kohdalla kansakunnan terveys ja turvallisuus on katsottu olevan tällainen suojeltava intressi. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi onkin todettu, että perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, että niitä ei saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.³¹ Perusoikeuksien rajoittamisesta on kuitenkin tehty siinä mielessä hankalampaa, että tavallisella lailla ei voida kajota perusoikeuksien ytimen tarjoamaan suojaan, minkä lisäksi lakia alemman asteisilla säännöksillä, kuten asetuksilla, ei voida rajoittaa perusoikeuksia.³² Hallintoviranomainen on velvollinen syrjäyttämään asetuksen tai lain, joka on perustuslain vastainen.

Perusoikeuksien rajoittaminen voi ajoittua joko lainsäädäntövaiheeseen, muun muassa seuraavaksi käsiteltävässä lakiviittaustapauksessa, taikka sitten lain soveltamisvaiheeseen, jos kyseessä on perusoikeuksien kollisiotilanne. Perusoikeuksien rajoittamisella viitataan yleisesti ottaen normaalioloissa tapahtuvaan rajoittamiseen, kun taas tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista säädetään poikkeusoloissa.³³ Tämä rajanveto ei kuitenkaan ole poikkeukseton, ja poikkeuksia voidaan säätää normaalioloissakin tutkielmassa myöhemmin käsiteltävän poikkeuslakimenettelyn kautta.

Tyypillisiä normaaliolojen rajoituksia perusoikeuksiin ovat perustuslain säännöksiin sisällytetyt lakivaraukset, jotka oikeuttavat rajoittamaan perusoikeutta sen laissa säädetyistä kutsutusta maksimitasosta. Lakivaraukset ovat esimerkkejä perusoikeuksien rajoituksista, jotka tapahtuvat jo lainvalmisteluvaiheessa. Tärkein rooli perustuslainmukaisuuden varmistamisessa lainsäätämisenvaiheessa onkin perustuslakivaliokunnalla, jonka tehtävänä on PL 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan tärkeää roolia perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa käsitellään hieman jäljempänä tutkielmassa. Lakivaraukset voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan: 1) yksinkertaiset lakivaraukset, 2) kvalifioidut eli yksilöidyt lakivaraukset, sekä 3) sääntelyvaraukset.

³⁰ Viljanen 2001, s. 12–13.

³¹ HE 309/1993 vp, s. 29.

³² Saraviita 2005, s. 20.

³³ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 179.

Yksinkertaisten lakivarausten avulla perusoikeutta voidaan rajoittaa lailla tai lain nojalla, eivätkä ne aseta lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavaa kriteeriä. Tämä saatetaan tehdä esimerkiksi sisällyttämällä säännökseen viittaus ”mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Tämä lakivaraustyyppi on nykyään kuitenkin jo katsottu vanhanaikaiseksi, sillä se tekee perusoikeussäännöksistä yleisluontoisempia, vaikeuttaen niiden soveltamista tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.³⁴

Kvalifioidut lakivaraukset puolestaan sisältävät lainsäätäjälle valtuutetun perusoikeuden rajoitus- ja rajoittamisoikeuden lisäksi myös rajoitus- ja rajoittamisoikeutta itsessään rajoittavia kriteereitä. Näissä voidaan esimerkiksi edellyttää, että perusoikeuden rajoittaminen voidaan tehdä ainoastaan tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi, sitoa rajoitus tiettyjen edellytyksien toteutumiseen, taikka kieltää tietyt rajoittamisperusteet. Näiden tarkoituksena on määritellä lainsäätäjän perusoikeuksien rajoittamismahdollisuudet mahdollisimman tarkasti ja selkeästi, jotta perusoikeuksia ei rajoiteta enempää, kuin on ehdottoman välttämätöntä.³⁵ Kvalifioituja lakivarauksia löytyy nykyään useasta perusoikeussäännöksestä. Esimerkkinä tästä on sananvapauden perusoikeuteen sisällytetty PL 12 § 1 momentti, jonka mukaan ”lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia”, jossa on annettu lainsäätäjälle oikeus rajoittaa perusoikeutta silloin, kun kyseessä on kuvaohjelma sekä lasten etu.

Säätelyvarauksissa viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuteen kohdistuvia tarkempia säännöksiä. Useimmiten nämä lakivaraukset on sisällytetty perusoikeussäännöksiin esimerkiksi lauseella ”sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään”.³⁶ Tästä esimerkkinä toimii PL 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, johon on sisällytetty lause ”tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla”.³⁷ Säätelyvarausten takana on ajatus siitä, että perusoikeussäännös ei vielä itsessään kykene muodostamaan koko perusoikeuden sisältöä, saatikka turvaamaan perusoikeutta käytännössä. Tällöin perusoikeussäännös sekä sen sisältämän säätelyvarauksen nojalla annettu säännös yhdessä muodostavat kokonaisuuden, josta ilmenee perusoikeuden varsinainen, täsmällisempi sisältö.³⁸

³⁴ Viljanen 2001, s. 28, 30.

³⁵ Ibid, s. 32.

³⁶ HE 309/1993 vp.

³⁷ Viljanen 2001, s. 30–34.

³⁸ Ibid, s. 34.

Kaikki perusoikeussäännökset eivät kuitenkaan sisällä lakivarausta. Sitä huolimatta tällaisiakaan perusoikeuksia ei ole tarkoitettu ehdottomiksi. Lakivarauksettomien perusoikeuksien rajoittamiseen sovelletaan sen sijaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Yleiset rajoitusedellytykset ovat yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia periaatteita, jotka tulee aina ottaa huomioon perusoikeuksia rajoitettaessa. Yleisten rajoitusedellytysten käsite on myös erittäin tärkeä tämän tutkimusaiheen kannalta, sillä juuri näitä edellytyksiä harkittiin vakavasti koronatoimenpiteitä säädettäessä. Tähän palataan myöhemmin tutkielmassa. Perustuslakivaliokunta on luetellut nämä periaatteet mietinnössään perustuslain muuttamisesta vuonna 1994 (PeVM 25/1994 vp). Periaatteita on yhteensä seitsemän, joista kaikkien tulee toteutua, jotta perusoikeuksia voidaan rajoittaa normaalioloissa. Perustuslakivaliokunta ilmaisi listatessaan nämä vaatimukset, että lista ei kuitenkaan ole tyhjentävä, eli myös muutkin seikat vaikuttavat perusoikeusrajoitusten sallittavuuteen.³⁹

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusperiaatteita ovat 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeus, 4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, 5) suhteellisuusvaatimus, 6) vähimmän haitan sekä välttämättömyyden edellytys, sekä 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Näistä periaatteista tarkastellaan tässä tutkielmassa erityisesti lailla säätämisen vaatimusta, sekä suhteellisuus- ja välttämättömyydedellytyksiä, sillä ne ovat tutkielman aiheen kannalta olennaisia.

Lailla säätämisen vaatimuksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa tulee rajoitusten perustua eduskunnan säätämään lakiin, eikä eduskunta voi delegoida kyseistä valtaa alemman asteiselle säädöstasolle. Tämä kumpuaa jo perustuslain 80 §:stä, joka säätelee asetuksenantovaltuutta ja lainsäädäntövallan siirtämistä. Delegointikieltoon liittyy vahvasti myös edellä mainittu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkasti rajattuja. Suhteellisuusvaatimuksen, jota kutsutaan myös oikeasuhtaisuuden vaatimukseksi, mukaan perusoikeusrajoituksen on oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn. Tähän periaatteeseen liittyy läheisesti myös välttämättömyyden periaate. Välttämättömyyden edellytys on yksi tärkeimmistä edellytyksistä perusoikeuksia rajoitettaessa, sillä rajoituksen tulee ehdottomasti olla siinä määrin välttämätön, että sen tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole olemassa muuta keinoa kuin rajoittaa kyseistä perusoikeutta.⁴⁰

³⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 8.

⁴⁰ Ibid.

Perustuslaista ja yleisistä rajoitusedellytyksistä siis seuraa, että tavallisella lailla ei normaalioloissa voida puuttua perusoikeuksiin kovinkaan merkittävästi. Jos perusoikeuksista on tarpeen poiketa normaalioloissa, on tätä varten olemassa poikkeuslakimenettely. Poikkeuslakimenettelyn mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä voidaan säätää lakeja, jotka rajoittavat perusoikeuksia laajemmin, kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtävän. Edellytyksenä tämän menettelyn käyttämiselle kuitenkin on, että säädetyt lait pysyvät PL 73 §:n mukaisesti rajattuina. Tällainen perustuslain säätämisyjärjestyksessä laadittu perusoikeuspoikkeus ei omaa muodollista perustuslainvastaisuutta, vaikka sisällöltään säännös jääkin edelleen perustuslain vastaiseksi.⁴¹

Poikkeuslakimenettely on hyvin suppea ja rajallinen menettely, johon on oikeuskäytännössä suhtauduttu erittäin pidättyväisesti. Vuoden 1995 perustuslakuudistuksen valmistelussa otettiin esille jopa mahdollisuus poikkeuslakimenettelyn mahdollisesta poistamisesta perusoikeuksien osalta.⁴² Tätä ei kuitenkaan tehty, ja poikkeuslakien säätäminen on edelleen mahdollista, joskin hyvin harvinaista. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen käytännössä poisti poikkeuslakien asiallisen käyttömahdollisuuden, sillä vaikka poikkeuslaki olisi säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, se ei silti saa olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Tämän vuoksi poikkeuslakien säätämisestä on käytännössä 2000-luvulla jo luovuttu.⁴³ Perustuslakivaliokunnan virallinen kannanotto poikkeuslakien säätämiseen on, että valiokunnan mukaan niitä tulisi käyttää ainoastaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä.⁴⁴ Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti ottanut käyttöön poikkeuslakien välttämisen periaatteen.⁴⁵

Perusoikeuksien rajoittamisesta puhuttaessa on kuitenkin hyvä muistaa, että on olemassa ehdottomia rajoituksia perusoikeuksien rajoittamiselle. Edellä jo mainittu perusoikeuden ydinalue on ehdottoman koskematon aluetta, johon ei voi kajota edes lakivarauksin tai rajoitusedellytysten täyttyessä, eikä liioin tilanteessa, jossa toisen henkilön perusoikeus on uhattuna.⁴⁶ Näin jokaisen perusoikeuden tietty minimitaso on turvattu. Lisäksi on olemassa ehdottomia perusoikeuksia, joista ei voida poiketa minkään rajoituksien avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi PL 7 §:n kidutuskielto sekä oikeus elämään, PL 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, sekä PL 8 §:n

⁴¹ Saraviita 1998, s. 1114–1115.

⁴² HE 309/1993 vp, s. 4.

⁴³ Saraviita 2005, s. 70.

⁴⁴ Hidén 2008, s. 7.

⁴⁵ Esim. PeVL 57/2010 vp, s. 5.

⁴⁶ Hautamäki 2011, s. 1.

taannehtivan rikoslain kielto. Toisaalta osiin näistä ehdottomista kielloista on sisällytetty tietty harkinnan vapaus, esimerkiksi perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen 6 §:n syrjintäkiellon mukaan henkilön asettaminen eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella on kiellettyä ”ilman hyväksyttävää perustetta”.

2.2.2. Poikkeusoloissa

Kuten edellä on mainittu, normaalioloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä määrin, kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sallivat. Rajoitusedellytystenään avulla kovin merkittävä puuttuminen perusoikeuteen ei normaalioloissa kuitenkaan ole mahdollista. Lisäksi edellä mainitun mukaisesti normaalioloissa on mahdollista (joskin erittäin harvinaista) säätää perusoikeuksista poikkeamista varten poikkeuslakeja, jotka tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kyseinen lainsäätämisyjärjestelmä on kuitenkin erittäin hidas prosessi, sillä kahden eduskunnan tulee hyväksyä poikkeuslaki ennen sen voimaantuloa. Kriisiolot edellyttävät kuitenkin nopeampaa päätöksentekoa kuin kyseisen järjestelmän myötä on mahdollista toteuttaa, sillä tietyissä tilanteissa on välttämätöntä, että viranomaisilla on riittävä toimivalta edesauttaa yhteiskunnan hyvinvoinnin säilymistä, tapahtuu se sitten yksityisten perusoikeuksista poikkeamalla tai jollain muulla tavalla. Saraviidan mukaan Suomen koko valtiosääntöä koskeva ongelma onkin se, että ”erinaiset kansanvaltaiseen päätöksentekojärjestelmään kuuluvat menettelytavat ja päätöksentekojärjestelmät eivät sovellu kriisiolojen vaatimuksiin”, ja erilaiset kriisiolot edellyttävät nopeampaa ja keskitetymppää päätöksentekoa.⁴⁷

Tällaisia kriisitilanteita varten, joissa perusoikeuksista on tarpeen poiketa kiireemmällä aikataululla, on olemassa PL 23 §. Säännöksen 1 momentin mukaan ”perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet”. Säännöksen 2 momentin mukaan eduskunta käsittelee ja päättää kyseisten asetusten voimassaolosta. Aineelliselta laadultaan nämä poikkeukset rinnastuvat siis normaalioloissa tehtäviin poikkeuksiin, mutta eroavat normaaliolojen poikkeuslaeista niin, että ne

⁴⁷ Saraviita 2011, s. 216.

pystytään tekemään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mahdollistaen poikkeuslakien säätämisen nopeammalla menettelyllä.⁴⁸

PL 23 §:n nojalla perusoikeuksista voidaan poiketa, vaikkakin poikkeus voi olla voimassa ainoastaan tilapäisesti ja jos tilanne sitä välttämättä edellyttää.⁴⁹ Välttämättömyyskriteeri tulee esille myös EIS 15 artiklasta, jonka mukaan ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa”. Välttämättömyyskriteeri pitää sisällään niin asiallisen, ajallisen kuin alueellisenkin ulottuvuuden, eli sen mukaan poiketa saa vain niistä perusoikeuksista ja vain sen ajan kuin on välttämätöntä hätätilan aikana. Lisäksi poikkeukset perusoikeuksista on suhteutettava yhteiskunnalliseen hätätilaan ja sen vakavuuteen.⁵⁰

Edellä mainitun PL 23 §:n soveltaminen edellyttää 1 momentin mukaan laissa säädettyjen poikkeusolojen voimassaoloa. Käytännössä poikkeusolojen voimaan tuleminen tarkoittaa valmiuslain (1552/2011) käyttöönottoa. Poikkeusolot puolestaan lakkaavat, kun valmiuslain viranomaisille antamille toimivallan laajennuksille ei ole enää tarvetta, ja laki otetaan pois käytöstä. Poikkeusolojen ollessa voimassa on 23 §:n mukaan perusoikeuksista mahdollista poiketa joko lailla, tai vaihtoehtoisesti valtioneuvoston antamalla asetuksella. Lisäys asetuksella tehdystä poikkeamisesta perusoikeuksista tehtiin perustuslakiin vuonna 2011, jota ennen lainsäädäntövallan delegointi PL 23 §:n nojalla oli kiellettyä. Delegoinnilta edellytetään kuitenkin sekä erityistä syytä että täsmällisesti rajattua soveltamisalaa.

Lisäksi 23 §:n 1 momentin lopussa edellytetään, että tilapäisen poikkeuksen perusteista on kuitenkin säädettävä lailla. Tämä tarkoittaa, että jopa poikkeusoloissa perusoikeuksien keskeisestä sisällöstä tulee määrätä laintasoisin säännöksiin. Asetuksenantovaltaa perusoikeuksista poikkeamiseen ei voida myöskään antaa ministeriöille tai tasavallan presidentille, ainoastaan valtioneuvostolle. Säännöksen 2 momentin tarkoituksena on jättää eduskunnalle mahdollisuus tarkastaa perusoikeuspoikkeusten välttämättömyys, asianmukaisuus sekä oikeasuhtaisuus. Näin

⁴⁸ Viljanen 2001, s. 17-18.

⁴⁹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi, Ilkka – Virtanen 2011, s. 12.

⁵⁰ Ibid, s. 184.

ollen eduskunta viimekädessä valvoo poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä, ja voi kumota annetun asetuksen kokiessaan sen lainvastaiseksi.⁵¹

Kuten normaalioloissa tehtävien perusoikeusrajoitusten, myös perusoikeuspoikkeusten kohdalla tietyt yleiset rajoitusedellytykset soveltuvat. Nämä edellytykset ovat samankaltaisia kuin normaalioloissa sovellettavat edellytykset, mutta poikkeusoloissa niitä sovelletaan hieman eri tavalla. Esimerkiksi välttämättömyyisedellytyksen katsotaan poikkeusoloissa täyttyneen silloin, kun jäsenvaltio ottaa erikoistoimenpiteet – eli perusoikeuspoikkeukset – käyttöön vasta silloin, kun jäsenvaltio ei enää pysty hallitsemaan tilannetta normaaleilla toimivaltuuksilla. Oikeasuhteisuuden edellytyksen osalta tarkastellaan poikkeuksen vakavuutta, kestoa sekä laajuutta, ja suhteutetaan ne uhkaan. Viimeisenä esimerkkinä poikkeuksen hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että toimenpidettä voidaan käyttää vain siinä laajuudessa kuin tilanne ja järjestyneen elämän puolustaminen ehdottomasti vaatii.⁵²

Lisäksi poikkeusolojen kohdalla pätee sama sääntö liittyen ehdottomiin oikeuksiin kuin normaaliolojen perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten kohdalla. Näitä oikeuksia ei saa rajoittaa edes poikkeusoloissa. Ehdottomia oikeuksia ovat muun muassa oikeus elämään, syrjintäkielto, kidutuksen kielto, sekä orjuuden ja taannehtivan rikoslain säätämiskielto.⁵³ Kielto poiketa näistä oikeuksista on kirjattu myös Suomea velvoittavaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen (artikla 15).

2.3. Perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain toteutumisen valvojana

Perustuslakivaliokunta on yksi neljästä perustuslaissa erikseen nimitystä pysyvästä valiokunnasta (PL 35 §). Perustuslakivaliokunnalla on erityisen tärkeä tehtävä perusoikeuksien toteutumisen varmistamisessa, erityisesti perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa lainvalmistelun yhteydessä. Suomessa uusien lakien valmistelu tapahtuu useassa eri ministeriössä, joiden tehtävänä on hallituksen esityksiä laatiessa tehdä perusoikeuskytkentöjä laatimansa lakiehdotuksen ja perustuslain välille. Perusoikeuskytkennät tehdään harkitsemalla ensinnä, mihin perusoikeuksiin kyseinen lakiehdotus keskeisesti liittyy, ja toiseksi, annettaisiinko valmistelussa olevalla lailla viranomaisille toimivaltaa rajoittaa kyseistä perusoikeutta. Erityisen tärkeää on varmistaa, että mikään lakiehdotuksen säännös ei ole ristiriidassa perusoikeussäännöksen tai -

⁵¹ HE 20/2010 vp, s. 36–37.

⁵² Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 33.

⁵³ Saraviita 2011, s. 217.

säännösten kanssa. Lainvalmistelijoilta edellytetään siis tietämystä perusoikeuksista sekä niiden soveltamisaloista ja tarkoituksista. Usein lainvalmistelijat turvautuvat perusoikeuskytkentöjä tehdessään perustuslain 2. luvun säännösten lisäksi myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöihin, joista saa arvokasta tietoa perusoikeuksien tarkoituspäristä.⁵⁴

Perustuslakivaliokunnan tehtävistä liittyen säädösten perustuslainmukaisuuden arviointiin on säännelty PL 74 §:ssä, jonka mukaan ”eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Tämä on sekä määrällisesti että periaatteellisesti kyseisen valiokunnan tärkein tehtävä. Valiokunnan tulee tarkistaa jokaisen lakiesityksen perustuslainmukaisuus, joka sille lähetetään joko täysistunnon taikka muun valiokunnan päätöksellä. Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan, jos jo lakiesityksessä on kyseenalaistettu lakiesityksen suhdetta perustuslakiin, on perustuslakivaliokunnan tällöin otettava esitys käsittelyyn ja arvioitava sen perustuslainmukaisuutta.⁵⁵ Valiokunta antaa tällöin kannanottonsa siitä, onko lakiehdotus perustuslainmukainen, ja esittää mahdollisia muutosehdotuksia perustuslainmukaisuuden turvaamiseksi.

PeV ei voi kuitenkaan valvoa, noudatetaanko sen tulkintakannanottoa vai ei, sillä viime kädessä huolenpito kannanoton noudattamisesta kuuluu eduskunnan puhemiehelle. Käytännössä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja noudatetaan kuitenkin eduskunnassa hyvin, sillä kannanottojen noudattaminen on muodostunut eduskunnassa vakiintuneeksi käytännöksi.⁵⁶ Jos perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen olevan osittain perustuslain vastainen tai edes jossain määrin arveluttava, valiokunta torjuu lain, eli ehdottaa sen hylkäämistä. Tällä tavoin perustuslakivaliokunta varmistaa ennaltaehkäisevästi sen, että lainsäädännössä sovelletaan ja tulkitaan perusoikeuksia niiden tarkoituspärien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan asemaa heikentää kuitenkin muun muassa se, että valiokunta ei voi itse päättää, mistä lakiesityksistä tai muista asioista se haluaa antaa lausunnon. Käytännössä tässä asiassa valiokunta onkin täysin riippuvainen siitä, mitä asioita sille lähetetään. Lisäksi valiokunnan vaikutusta heikentää se, että se ei voi itse valvoa millään tavalla, että sen ehdotuksia tai edellytyksiä perustuslainmukaisuuden tavoittamiseksi esimerkiksi lakiesityksen kohdalla

⁵⁴ Hautamäki 2014, s. 258–259.

⁵⁵ Hallituksen esitysten laatimisoheet, s. 24.

⁵⁶ Hidén 2008, s. 4.

noudatetaan.⁵⁷ Käytännössä on mahdollista, että valiokunta antaa lausunnon asiasta, mutta sen mielipidettä jätetään noudattamatta, milloin perustuslainmukaisuus ei toteudu valiokunnan edellytyksistä huolimatta. Usein valiokunnan esittämiä tulkintoja noudatetaan kuitenkin eduskunnassa hyvin, joten tämä ei ole noussut ongelmaksi.

2.4. Elinkeinovapaus perusoikeutena ja sen rajoittaminen sekä siitä poikkeaminen

2.4.1. Elinkeinovapauden perusoikeus

Perustuslain 18 §:ssä käsitellään elinkeinovapauden perusoikeutta. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä”.

Säännös sisältää oikeuksia yksityisille, sekä velvoitteita julkiselle vallalle antaa yksilön itse valita tapansa hankkia toimeentulonsa. Säännöksen 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan tavalla, viitaten kyseisen momentin vapausoikeudelliseen luonteeseen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Muilta osin säännös kuuluu taloudellisten, sosiaalisen ja sivistyksellisten oikeuksien, eli TSS-oikeuksien, ryhmään, ja antaa velvoitteita julkiselle vallalle turvata kaikille mahdollisuus elinkeinoon. Säännöksessä on näin olleen yhdistetty kaksi aiemmin mainituista perusoikeusluokista, mikä viittaa lainsäätäjien tarkoitukseen tehdä perusoikeusjärjestelmästä perusoikeusuudistuksen myötä selkeämpi kokonaisuus sen sijaan, että järjestelmä sisältäisi paljon eri luokkien säännöksiä.⁵⁸ PL 18 § on äärimmäisen tärkeä pykälä Suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta, sillä suurin osa suomalaisista ansaitsee elantonsa työnteosta tai siihen liittyvästä sosiaaliturvasta. Lisäksi näiden työntekijöiden valtiolle maksamat verot takaavat suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden. Näin ollen säännöksen oikeudenmukainen toteutuminen on hyvin tärkeää.

⁵⁷ Hidén 2008, s. 4.

⁵⁸ Viljanen 2001, luku 14.

PL 18 § on kehittynyt nykyiseen muotoonsa Suomen perusoikeusjärjestelmässä vähitellen. Vuoden 1919 hallitusmuodossa (94/1919) kyseinen oikeus muotoiltiin hyvin yksinkertaisesti, ja ainoa työhön liittyvä säännös kuuluikin: ”työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa” (HM 6 § 2 mom.). Vuonna 1972 hallintomuotoon tehtiin sen 80 vuoden voimassaolon aikana ensimmäinen ja samanaikaisesti myös viimeinen muutos ennen kokonaisvaltaista perustuslakiuudistusta. Kyseistä työhön liittyvää säännöstä nimittäin täydennettiin seuraavalla virkkeellä: ”valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Tämä muutos vahvisti työn kasvavaa merkitystä perusoikeutena, käytännössä velvoittaen valtiota hankkimaan ja järjestämään kaikille halukkaille työpaikan.

Edellä mainittu velvoite loi vakavan ongelman, kun harkittiin HM 6 §:n 2 momentin sisällyttämistä perustuslakiuudistukseen, eritoten kun uudistusta mietittäessä Suomen työttömyys oli kaikkien aikojen korkeimmalla tasolla. Valtiolla ei tällöin yksinkertaisesti ollut mahdollisuuksia tai resursseja järjestää työmahdollisuuksia kaikille halukkaille. Kyseinen säännös todettiin näin ollen käytännössä mahdottomaksi toteuttaa, ja se päätettiin poistaa vuoden 2000 perustuslakiuudistuksesta tuossa muodossaan, kun se oli hallintomuotoon sisällytetty. Vuoden 2000 uudistuksen tarkoituksena oli nimenomaisesti tehdä perustuslaista suoraan niin käytännössä kuin tuomioistuimissakin sovellettava, ja sellainen, että sillä on todellista yksilön oikeusasemaa parantavaa merkitystä.⁵⁹ Sisällyttämällä HM 6.2 §:n sellaisenaan uudistukseen tämä ei olisi toteutunut, sillä tehtävä olisi ollut valtiolle mahdoton.

Nykyisessä muodossaan PL 18 § velvoittaa valtiota huolehtimaan työvoiman suojelusta (1 momentti) sekä työllisyyden edistämisestä (2 momentti). Nykyinen säännös sisältää siis lievemmän velvollisuuden tason valtiolle edistää työllisyyttä sen sijaan, että se takaisi kaikille työttömille työtä. Muutoin säännös nykyisessä muodossaan on merkitykseltään huomattavasti laajempi kuin sitä edeltävä säännös. Erityisen tärkeänä tutkielman kannalta voidaan pitää PL 18 §:n 1 momentin vapausoikeutta, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia elantonsa haluamallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämä käsittää elinkeinovapauden sen negatiivisessa mielessä, mikä tarkoittaa lähinnä, ettei viranomaisilla, lainsäädännöllä, tai yksityisillä tahoilla ole oikeutta puuttua kenenkään tapaan hankkia elantonsa, tai estää sitä. Sen sijaan positiivista aspektia kyseisellä vapaudella ei enää perusoikeusuudistuksen jälkeen ole, eli oikeudenhaltija

⁵⁹ Ibid.

ei voi esimerkiksi tuomioistuinteitse vaatia valtiota järjestämään tälle toimeentulon turvaavan työpaikan.⁶⁰

2.4.2. Elinkeinovapauden rajoittaminen perustuslakivaliokunnan mukaan

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen ottanut kantaa siihen, miten elinkeinovapautta voidaan normaalioloissa hyväksyttävästi rajoittaa. Ensinnäkin PeV on useasti soveltanut edellä tutkielmassa mainittuja perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä elinkeinoa rajoittavien toimenpiteiden perustuslaillisuuden arviointiin. Tämä johtuu siitä, että PL 18 § ei sisällä minikäännäköisiä lakivarauksia liittyen säännöksen rajoittamiseen.

Valiokunta on muun muassa ottanut kantaa norminantovallan delegointiin liittyen elinkeinovapauteen. Esimerkiksi kiinteistörahastolakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 77/1997 vp) PeV lausui, että kiinteistörahaston sijoituspolitiikan sisältöä koskevan aineellisen norminantovallan uskomisen ministeriölle puuttuisi elinkeinon harjoittamisoikeuteen perustuslain vastaisesti.⁶¹ Samalla tavalla valiokunta lausui pelastustoimilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 76/1998 vp) kohdalla, että nuohoojan kelpoisuusvaatimuksista ei voida säätää ainoastaan asetuksen tasolla, sillä se olisi PL 18 §:n vastaista.⁶² Näin ollen PeV on useasti ottanut sen kannan, että vakavammin elinkeinovapauden perusoikeuteen kajoavasta rajoituksesta on säädettävä lailla. Säädösvaltaa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ei saa delegoida lakia alemmalle tasolle, kuten esimerkiksi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuutuksen muodossa (PL 80 §).

PeV on myös ottanut kantaa täsmällisyysvaatimukseen liittyen elinkeinovapauden perusoikeuden yleisiin rajoitusedellytyksiin. Valiokunta totesi muun muassa, että rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 158/1997 vp) kohdalla yksityisen elinkeinonharjoittajan velvollisuus tunnistaa asiakkaansa sekä ilmoitusvelvollisuus eivät rajoittaneet elinkeinovapauden perusoikeutta, ja niistä voitiin silloin säätää tavallisella lailla. Tämä koski PeV:n mukaan rajoituksen täsmällisyysvaatimusta, sillä täsmällisyyden kannalta tärkeänä valiokunta piti sitä, kuinka pitkälle elinkeinovapauden perusoikeuteen rajoitus kajoaa, vai voidaanko sen ylipäätään katsoa kajoavan siihen lainkaan.⁶³

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ PeVL 20/1997 vp, s. 2.

⁶² PeVL 31/1998 vp, s. 6.

⁶³ PeVL 30/1997 vp, s. 2.

Lisäksi PeV on ottanut kantaa rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimukseen, eli siihen, että elinkeinovapauden rajoittaminen on oikeassa suhteessa siihen yhteiskunnalliseen hyvään, jota sillä pyritään saavuttamaan, sekä sitä, että kyseinen rajoitus on välttämätön saavuttamaan tavoiteltu määränpää. Tähän rajoitusedellytykseen PeV otti kantaa esimerkiksi lausunnossaan ravintolatupakoinnin kiellon perustuslainmukaisuudesta. Valiokunnan mukaan säännösehdotus siitä, että tupakointi olisi ravitsemusliikkeissä kiellettyä muualla kuin siihen erikseen hyväksytyssä tilassa, merkitsi rajoituksia useisiin eri perusoikeuksiin, elinkeinovapaus mukaan lukien. Valiokunnan kannanotto kuitenkin oli, että kyseinen rajoitus on oikeasuhtainen terveydensuojelun edistämisen näkökulmasta, sillä ”voimassa olevan lain edellyttämät tekniset ratkaisut eivät riittävästi estäneet työntekijöiden ja ravintolan asiakkaiden altistumista tupakansavulle”.⁶⁴ Valiokunta katsoi siis rajoituksen olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyvään, minkä lisäksi rajoitus oli välttämätön, sillä muilla toimenpiteillä ei oltu saavutettu tavoiteltua vaikutusta.

2.4.3. Elinkeinovapauden rajoittamisen tuomioistuinratkaisuja

Myös tuomioistuimet ovat erinäisissä tapauksissa ottaneet kantaa elinkeinovapauteen ja sen rajoittamiseen, esimerkkinä tästä KHO 2018:85. Tapauksessa tuomioistuin arvioi elinkeinovapauden rajoitusedellytysten toteutumista, kun taksiryttäjän ajolupa oltiin otettu pois tämän erehdyksessä ajettua luvatta kevytkuorma-autoksi rekisteröityä autoa viiden kilometrin matkan, ja näin syyllistyttyä kulkuneuvon kuljettamiseen luvatta. Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan syyllistyminen kyseiseen rikokseen ajoluvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana merkitsi ehdotonta estettä luvan myöntämiselle. Korkein hallinto-oikeus tuli kuitenkin päätöksessään siihen tulokseen, että kyseinen säännös, ollessaan ehdoton, on näin ollen PL 106 §:n perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vastainen. Se, että kyseinen säännös esti ajoluvan myöntämisen, esti näin ollen myös taksinkuljettajaa hankkimasta toimeentuloaan valitsemallaan työllä tai ammatilla PL 18 §:n mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus arvioi päätöksessään oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymistä.

Ongelmaksi muodostui tuomioistuimen mukaan kyseessä olevan säännöksen ehdottomuus. Säännös ei jättänyt minkäänlaista tapauskohtaista harkinnanvaraa sen suhteen, ilmentääkö kyseiseen rikokseen syyllistyminen sitä, että rikoksentekijä on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopimaton taksinkuljettajaksi, ja näin ajoluvan myöntäminen olisi omiaan vaarantamaan

⁶⁴ PeVL 19/2006 vp, s. 2.

liikenneturvallisuutta. Tuomioistuinin tuli siihen tulokseen, että kyseisessä tapauksessa A:n syylistymiselle rikokseen voitiin antaa vain vähäistä merkitystä sen kannalta, onko tämä ominaisuuksiltaan sopiva taksinkuljettajaksi. Näin ollen ajolupa tuli myöntää. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei tunnistanut ongelmaksi elinkeinovapauden rajoittamista yleisesti, vaan säännöksen ehdottomuuden. Ehdottomuus johti siihen, että rajoitus ei ollut sen objektiivisessa merkityksessä oikeassa suhteessa sillä suojeltavaan yhteiseen hyvään, ja näin oikeasuhtaisuuden vaatimus ei täyttnyt. Tapauksessa toteutui tutkielmassa edellä mainittu perusoikeuksien kolli-siotilanne, jossa vastakkain olivat kuljettajan elinkeinovapaus ja yhteiskunnan turvallisuus. Tuomioistuin käytti ratkaisussaan intressipunnintaa, minkä lisäksi se huomioi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Toisena esimerkkinä tuomioistuimen kannanotosta elinkeinovapauden rajoittamiseen on korkeimman hallinto-oikeuden 19.6.1998 antama päätös KHO 1997:57. Tapauksessa kahvila oli hakenut lupaa alkoholijuomien anniskeluun. Tuotevalvontakeskus hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että vuoden 1968 alkoholilakiin (459/1968) sisältyi säännös, jonka mukaan ”alkoholijuomien anniskelua sai harjoittaa ainoastaan, jos anniskelu katsottiin paikkakunnan asukasluvun, lähimmän anniskelupaikan etäisyyden ja muut olosuhteet huomioon ottaen tarpeelliseksi” (40 §). Sen sijaan kyseiseen tapaukseen soveltuvassa vuoden 1994 alkoholilaissa ei kyseistä säännöstä ollut. Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa soveltaen sekä elinkeinovapautteen vedoten KHO totesi, että koska ajankohtaisessa alkoholilainsäädännössä ei ollut vastaavaa säännöstä tarveharkinnasta, eikä muuta hyväksyttävää syytä hakemuksen hylkäämiselle ollut, tuli Tuotevalvontakeskuksen päätös kumota ja asia palauttaa heille uudelleen käsiteltäväksi.

Edellä mainitussa tapauksessa tuomioistuin vetosi perusteluissaan erityisesti siihen, että hallitusmuodon lakiesityksen mukaan elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus, mukaan lukien anniskeluluvat, on jo itsessään hieman kyseenalaista elinkeinovapauden näkökulmasta. Luvanvaraisuus on kuitenkin perusteltua eräillä aloilla terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi, minkä takia sen sallitaan rajoittavan elinkeinovapautta.⁶⁵ Alkoholin anniskelua tarjoavat alat ovat erityisesti sellaisia, joiden kohdalla elinkeinovapauden rajoittaminen esimerkiksi juuri anniskelulupien muodossa on sallittua ihmisten yleisen terveyden ja turvallisuuden vuoksi. Perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen, vähäisimmän haitan periaatteen, sekä välttämättömyysperiaatteen mukaisesti elinkeinovapauden perusoikeutta on kuitenkin rajoitettava niin vähän kuin mahdollista, minkä vuoksi tapauksessa ei ollut syytä rajoittaa perusoikeutta yhtään sen

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 68.

pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eli terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi. Kuten tapauksessa KHO 2018:85, myös tässä tuomioistuin huomioi perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. Tämä osoittaa, että nämä periaatteet ovat perusoikeuksia rajoittaessa ehdottoman tärkeitä.

Edellä mainituista tapauksista huolimatta on syytä huomioda, että elinkeinovapauden rajoittamiseen liittyen ei olla annettu monia tuomioistuinratkaisuja. Yhteensä korkein hallinto-oikeus on antanut 2000-luvulla 16 ratkaisua, joissa on jollain tapaa otettu kantaa elinkeinovapauteen. Yksikään näistä ei ole kuitenkaan ottanut kantaa ravitsemisalan elinkeinovapauteen. Näin ollen on vaikeaa muodostaa tarkkaa kuvaa siitä, miten oikeuskäytännössä on suhtauduttu elinkeinovapauden rajoittamiseen ravitsemisalan käytännössä. Suuressa osassa ratkaisuista tuomioistuin on kuitenkin soveltanut perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä tapauskohtaisesti, korostaen niiden tärkeyttä perusoikeusrajoitusten arvioinnissa.

2.5. Elinkeinovapauden sekä muiden perusoikeuksien rajoittaminen EU:n perusoikeuskirjan mukaan

Kuten edellä tutkielmassa on mainittu, Suomessa ratifioidut kansainväliset sopimukset edellyttävät niiden implementointia osaksi Suomen lainsäädäntöä. Tätä kautta nämä sopimukset velvoittavat myös Suomen viranomaisia ja kansalaisia noudattamaan niiden säännöksiä. Suomessa ratifioidut kansainväliset sopimukset soveltuvat kaiken kansallisen lainsäädännön kohdalla, sillä muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/1) on ollut osa Suomessa sovellettavaa unionin oikeutta siitä lähtien, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan vuonna 2009.⁶⁶ EU:n perusoikeuskirjan 15 artiklassa säädetään ammatillisesta vapaudesta ja oikeudesta tehdä työtä. Artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia”. Lisäksi 16 artiklan mukaan ”elinkeinovapaus tunnustetaan yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”.

Usein kansainvälinen sopimus — mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja — tekee selvän eron perusoikeuden rajoittamisen (*limitation*) ja perusoikeudesta poikkeamisen tai sen syrjäyttämisen (*derogation*) välillä. Kuten edellä on mainittu, tätä ilmentää Suomen kansallisessa lainsäädännössä se, että normaalioloissa tapahtuva perusoikeuksien rajoittaminen on selvästi eroteltu

⁶⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto: *Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa – ohjeet*, s. 18.

PL 23 §:n mukaisesta perusoikeudesta tehtävästä tilapäisestä poikkeuksesta poikkeusoloissa.⁶⁷ Kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perusoikeuksien rajoittamisen tulee ensisijaisesti tapahtua juuri normaalioloissa tapahtuvien perusoikeusrajoitusten kautta. Perusoikeuspoikkeukset tulee ottaa käyttöön vasta viimesijaisena keinona, jos perusoikeusrajoituksia ei koeta tarpeeksi tehokkaaksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi. Oikeuskirjallisuuden mukaan perusoikeuspoikkeusten käyttöönotto ennen rajoitusten käyttöönottoa tarkoittaisi hätätilalakien väärinkäyttöä.⁶⁸

EU:n perusoikeuskirja soveltuu sen 51 artiklan mukaan kansallisella tasolla ainoastaan silloin, kun valtio soveltaa unionin oikeutta. Kyseenalaiseksi aiheeksi onkin noussut se, soveltuuko perusoikeuskirja silloin, kun EU:n valtio rajoittaa tai poikkeaa perusoikeuksista. Jos katsotaan, että perusoikeuksia rajoitettaessa valtio ei implementoi EU-oikeutta, ei EU:n perusoikeuskirja tällöin sovellu tilanteeseen. Implementointikysymyksessä on oikeuskäytännössä otettu huomioon nimenomaisesti kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen säännöksen tosiasiallinen tavoite, ja onko tavoite sama, kuin vedottavalla perusoikeuskirjan säännöksellä.⁶⁹

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että arvioinnissa on kaksi mahdollista tilannetta, joissa jäsenvaltio implementoi EU-oikeutta: 1) jäsenvaltio toteuttaa EU-oikeuden asettamia velvollisuuksiaan, sekä 2) jäsenvaltio poiketessaan EU-oikeudesta noudattaa siihen liittyviä EU-oikeuden asettamia velvollisuuksia. Muissa tilanteissa EU-oikeus ei aseta jäsenvaltiolle minkäänlaisia velvollisuuksia.⁷⁰ Tällöin voidaan katsoa, että valtion poiketessa EU-oikeudesta asettaa EU-oikeus jäsenvaltiolle tiettyjä velvollisuuksia. Tämän näkemyksen mukaan jäsenvaltio toteuttaa tällöin EU-oikeutta. Lisäksi tapauksessa *ERT* Euroopan yhteisön tuomioistuim katsoi, että perusoikeuksia rajoittavat kansalliset säädökset kuuluvat EU:n perusoikeuskirjan soveltuvuusalaan, sillä näissäkin tapauksissa valtio implementoi EU-oikeutta.⁷¹ Näin ollen myös perusoikeusrajoitusten tai -poikkeusten tulee noudattaa EU:n perusoikeuskirjan säännöksiä.

Lisäksi huomionarvoista on, että perusoikeuskirja sisältää sekä oikeuksia että periaatteita. Elinkeinovapauteen liittyvistä artikloista artikla 15 sisältää yksilöille kohdistuvia oikeuksia, kun taas artikla 16 sisältää ainoastaan periaatevaikutuksen. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan

⁶⁷ Viljanen 2001, s. 17–18.

⁶⁸ Lenaerts 2012, s. 321.

⁶⁹ Koudiadaki 2019, s. 124.

⁷⁰ Ibid, s. 110.

⁷¹ Lenaerts 2012, s. 384.

perusoikeuskirjan sisältämiä oikeuksia on kunnioitettava, ja periaatteita noudatettava. Periaatteet eivät kuitenkaan ole sillä tavalla sitovia, että niiden noudattamattomuuteen voisi vedota suoraan, ellei niitä ole säännöksiin sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeuksia sisältävät artikkelit sen sijaan luovat EU:n kansalaisille oikeuksia silloin, kun jäsenvaltiot implementoivat EU:n oikeutta. Näin ollen artikla 15 luo Suomelle velvollisuuksia toimia sen mukaisesti, kun taas 16 artikla toimii ainoastaan periaatteena, jota olisi syytä noudattaa.

Edellä mainittujen perusteella voidaan siis todeta, että Euroopan unionin ihmisoikeuskirjaan sisällytetyt artikkelit 15 ja 16 asettavat myös Suomelle velvollisuuksia toteuttaa elinkeinovapautta kansallisessa lainkäytännössään. Tästä huolimatta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sodan tai muun vaaran uhatessa jäsenvaltiot voivat rajoittaa 15 artiklaa suojellakseen valtiota.⁷² Tämä lisäksi on katsottu, että kansanterveyden (*public health*) ylläpitäminen on EU:lle niin tärkeää, että sen katsotaan olevan erittäin hyvä syy rajoittaa perusoikeuskirjan 16 artiklaa.⁷³ Näin ollen voidaan sanoa EU-oikeuden sallivan elinkeinovapauden rajoittamisen koronaviruspandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi. Lisäksi useassa eri EU-valtiossa onkin pandemian alkamisen jälkeen rajoitettu ankarasti elinkeinotoimintaa tavalla, joka on katsottu EU-oikeuden kannalta sallituksi. Esimerkki tästä on juuri ravitsemisalan toiminta.

3. Koronaviruspandemian vuoksi ravitsemisalalla käyttöönotetut toimenpiteet

3.1. Aluksi

Edellisessä luvussa käsiteltiin perusoikeuksien merkitystä Suomen lainsäädäntökehyksessä sekä sitä, miten perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa tai niistä jopa poiketa niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Erityisesti normaalioloissa perusoikeuksien rajoittaminen tulee nähdä hyvin poikkeuksellisenä toimenpiteenä, joka on mahdollista ainoastaan niissä tilanteissa, joissa se on absoluuttisen välttämätöntä. Poikkeusoloissa perusoikeuksista poikkeaminen on mahdollista PL 23 §:n nojalla, kuitenkin ainoastaan tilapäisesti ja jos se on välttämätöntä. Lisäksi perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten kohdalla niin yleisten kuin erityistenkin rajoitusedellytysten tulee täytyä, jotta rajoitus tai poikkeus olisi perustuslaillisesti hyväksyttävä.

⁷² Lörcher 2019, s. 137.

⁷³ Veneziani 2019, s. 363.

Seuraavaksi tutkielmassa tarkastellaan, miten koronapandemia eteni Suomessa juridisesta näkökulmasta. Tämä tehdään käymällä läpi valmiuslain käyttöönottoa, erilaisia lakimuutoksia sekä annettuja lakeja ja asetuksia, joiden avulla juuri ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoitettiin muun muassa rajoittamalla sallittuja asiakasmääriä, sekä aukiolo- ja anniskeluaikoja.

3.2. Valmiuslain merkitys rajoitusten mahdollistajana

Koronavirus luettiin valtioneuvoston 14.2.2020 antamalla asetuksella yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi, johon sovelletaan ensisijaisesti tartuntatautilakia (1227/2016).⁷⁴ Tartuntatautilain oli tarkoitus antaa viranomaisille laajojakin toimivaltuuksia pandemian hallitsemiseksi. Kun tartuntatautilain suomat toimivaltuudet eivät kuitenkaan riittäneet enää pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi, oli tarve ottaa käyttöön valmiuslaki. Valmiuslaki on toinen nykyisen suomalaisen kriisilainsäädännön sisältämä, poikkeusoloja varten laadittu yleislaki. Sen tarkoituksena on varmistaa, että poikkeusoloissakin Suomen väestö on suojattu ja sekä maan toimeentulo että sen talouselämä on turvattu. Lisäksi sen tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia, sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.⁷⁵ Valmiuslain käyttöönotto mahdollistaa PL 23 §:n sekä ValmL 3 §:n yhdistelmän nojalla perusoikeuksista poikkeamisen laajemmin, kuin normaalioloissa olisi mahdollista.

Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamista keväällä ja kesällä 2020 ei tehty suoraan minkään valmiuslain säännöksen nojalla, sillä valmiuslaista ei löydy säännöksiä, jotka sellaisenaan oikeuttaisivat ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisen. Valmiuslain käyttö mahdollisti kuitenkin edellä 2. luvussa tarkemmin selitetyn PL 23 §:n mukaisen laajemman poikkeamisen perusoikeuksista kuin normaalioloissa olisi mahdollista. Keväällä 2020, kun valmiuslaki otettiin käyttöön, tehtiin sen nojalla lakimuutoksia, joiden avulla sallittiin elinkeinonharjoittamisen merkittävä rajoittaminen ravitsemisalalla. Esimerkkinä tästä on seuraavassa luvussa käsiteltävä laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020). Kyseisen lain mukainen perusoikeuksien rajoittaminen tai niistä poikkeaminen ei normaaliolojen vallitessa olisi mahdollista, sillä perusoikeuksien rajoittamiselle normaalioloissa on tiukat edellytykset kuin poikkeusoloissa. Muita vuonna 2020 tehtyjä lakimuutoksia ei kuitenkaan tehty valmiuslain 23 §:n nojalla, vaikka sitä harkittiinkin. Tästä lisää myöhemmin tutkielmassa.

⁷⁴ VnA 69/2020 vp.

⁷⁵ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi, Ilkka – Virtanen 2011, s. 131.

Kuten aiemmin tutkielmassa on mainittu, valmiuslain käyttöönotto edellyttää ensinnäkin poikkeusolojen toteamista. Poikkeusolot eroavat normaaliolojen häiriötilanteista siinä, että nimensä mukaisesti normaaliolojen häiriötilanteet ovat osa normaalioloja, joissa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamiselle ei ole edellytyksiä. Näissä tilanteissa keskeistä on tehostaa yhteistoimintaa ja turvata johtamis- ja toimimisedellytykset normaaliolojen lainsäädännön piirissä.⁷⁶ Valmiuslain 1 luvun 3 §:n mukaan poikkeusoloiksi voidaan katsoa ensinnäkin erilaiset sotilaalliset poikkeusolot. Lisäksi poikkeusoloihin lukeutuvat erilaiset suuronnettomuudet, taikka mikä tahansa muu väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Edellä mainittujen lisäksi vuonna 2011 uudistetun valmiuslain mukaan myös vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavat hyvin laajalle levinneet tartuntataudit, eli pandemiat, lukeutuvat nykyisin myös poikkeusoloihin. Tämän perusteella valmiuslaki voitiin ottaa käyttöön koronapandemian aikana. Maaliskuussa 2020 hallitus julisti poikkeusolot koronaviruspandemian vuoksi, ja valmistautui näin ottamaan käyttöön valmiuslain ja sen tuomat lisätoimivaltuudet.

Poikkeusolojen julistamisen lisäksi valmiuslain käyttöönotto edellyttää käyttöönottoperiaatteiden täyttymistä. Ensimmäisenä tällaisena periaatteena on normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaate, jonka mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia tulee käyttää ainoastaan, kun tilanne ei enää pysy hallinnassa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Toisena periaatteena on välttämättömyysperiaate. Tässä tilanteessa välttämättömyysperiaate tarkoittaa, että viranomaiset eivät voi ottaa valmiuslain toimivaltuuksia käyttöön ainoastaan helpottaakseen omaa työskentelyään, vaan toimivaltuuden käytön tulee olla ainoa keino turvata valmiuslain mukaisten tarkoitusten saavuttaminen. Kolmas käyttöönottoperiaate on tarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen mukaan poikkeusoloissa on sallittua käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat luonteeltaan oikeanlaisia mahdollistamaan valmiuslain tarkoitusten saavuttamisen. Lisäksi suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate tulee ottaa huomioon toimivaltuuksia verratessa.⁷⁷

Kun maassa on todettu vallitsevan poikkeusolot, on ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa annettava valmiuslain käyttöönottoasetus. Asetuksessa on mainittava, miltä osin

⁷⁶ Ibid, s. 28.

⁷⁷ Ibid, s. 137.

valmiuslain toimivaltuuksia voidaan soveltaa, sekä niiden alueellinen soveltamisala (ValmL 2 luvun 6 §). Hallitus antoi valmiuslain käyttöönottoasetuksen (M 1/2020 vp) valtioneuvostolle 17. maaliskuuta 2020, päivä sen jälkeen, kun se oli todennut Suomessa vallitsevan poikkeusolot pandemian vuoksi. Asetus sisälsi säännöksiä liittyen muun muassa terveydenhuoltoalan sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan. Käyttöönottoasetuksia annettiin muidenkin valmiuslain säännösten käyttöönottamisesta kevään 2020 aikana.⁷⁸

Käyttöönottoasetuksen voimaantulon jälkeen eri ministeriöt sekä valtioneuvosto antavat erinäisiä soveltamisasetuksia, joissa määritellään tarkemmin muun muassa toimivaltuuksien käytännön toteutus ja siinä noudatettavat menettelytavat, erilaiset määräajat, rajaukset, määrittelyt, kohdennukset sekä poikkeukset voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin.⁷⁹ Tällaisia asetuksia Suomessa annettiin muun muassa 27.3.2020 liittyen Uudenmaan eristämiseen muusta Suomesta epidemian leviämisen estämiseksi ja hidastamiseksi (M 9/2020 vp), sekä asetus terveydenhuollon velvollisuudesta tehdä työtä koko valtakunnan alueella (M 7/2020 vp). Näiden asetusten alkuun on sisällytetty maininta siitä, että asetus säädetään valmiuslain 6 §:n nojalla.

Lähtökohtaisesti valmiuslain nojalla annetut asetukset ovat voimassa ainoastaan määräaikaikaisesti, joten niiden voimassaolo lakkaa asetuksessa mainittuna päivänä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden antamisesta. Vaihtoehtoisesti ValmL 2 luvun 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus kumottava. Tilanne saattaa myös muuttua niin, ettei välttämättömyysedellytys tietyn yksittäisen toimivaltuuden kohdalla enää täytykään. Tällaisessa tilanteessa asetusta tulee muuttaa niin, että kyseisen toimivaltuuden käyttäminen ei enää ole mahdollista.⁸⁰

Kun todetaan, että valmiuslain antamien toimivaltuuksien käyttö ei ole enää tarpeen, tulee laki ottaa pois käytöstä. Suomessa koronaviruspandemian aikana valmiuslaki otettiin pois käytöstä ja poikkeusolot päättyivät virallisesti 16.6.2020. Tuolloin hallitus totesi, että ”tautilanne ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys ja tehohoidon kapasiteetti samoin kuin väestön suojaaminen eivät enää tässä epidemiologisessa tilanteessa tarvitse tuekseen valmiuslain toimivaltuuksilla tehtäviä toimia”. Valtioneuvosto antoi valmiuslain käytön

⁷⁸ Ks. mm. M 8/2020 vp (Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta) sekä M 13/2020 vp (Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta).

⁷⁹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi, Ilkka – Virtanen 2011, s. 140.

⁸⁰ Ibid.

kumoamisasetukset 15.6.2020, ja ne tulivat voimaan seuraavana päivänä. Valmiuslain oli alun perin tarkoitus olla voimassa 30.6.2020 saakka, mutta sen käyttöedellytysten ja tarpeellisuuden lakatessa aiemmin tuli se ottaa pois käytöstä ennenaikaisesti.⁸¹

3.3. Ravitsemisliikkeiden elinkeinotoimintaan vaikuttaneet lainsäädäntömuutokset ja asetukset

3.3.1. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Koronaviruspandemian ja sen aiheuttamien poikkeusolojen myötä syntyi myös tarve lakimuutoksille, kun huomattiin nykyisten lakien antamien toimivaltuuksien olevan liian suppeita pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi. Väliaikaisia muutoksia tehtiin muun muassa konkurssilakiin, ulosottokaareen, työttömyysturvalakiin sekä kuntalakiin.⁸² Tämän tutkielman aihepiiriin vuoksi tutkielmassa keskitytään kuitenkin ainoastaan ravitsemisalaan kohdistettuihin lakimuutoksiin. Maaliskuussa 2020 hallitus otti käyttöön normaaliolojen lainsäädäntöön sekä valmiuslainsäädäntöön perustuvan rajoitustoimien kokonaisuuden, jolla käytännössä suljettiin kaikki ravitsemisliikkeet 4.4.2020 alkaen, aina 31.5.2020 saakka.

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen tehtiin lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020). Tällä lisättiin lakiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 3 a §, jonka 1 momentin mukaan ”ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämättömä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta”. Normaalisti näin vakavasti elinkeinovapauteen puuttuva laki tulisi saattaa voimaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mutta poikkeusolojen aikana laki säädettiin PL 23 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁸³ Näin merkittävää puuttumista elinkeinovapauteen perusteltiin lakiesityksessä sillä, että muuta keinoa ei ollut suojella perustuslain 7 §:n 1 momentin, sekä 19 §:n 1 ja 3 momentin toteutumista. Lisäksi perusteluissa mainittiin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien toteutuminen, ensisijaisesti oikeus elämään ja oikeus terveyden suojeluun.⁸⁴

⁸¹ Eduskunta.fi, *Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta*, 15.6.2020.

⁸² Eduskunta.fi, *Eduskunta hyväksyi koronakriisistä aiheutuvia väliaikaisia muutoksia konkurssilakiin, ulosottokaareen, työttömyysturvalakiin sekä kuntalakiin*, 28.4.2020.

⁸³ HE 67/2020 vp, s. 4.

⁸⁴ HE 27/2020 vp, s. 7.

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta tuli voimaan 30.3.2020, ja se säädettiin voimassa olevaksi 31.5.2020 saakka. Lisäksi valtioneuvosto antoi uuden säännöksen 4 momentin sekä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) nojalla asetuksen, jossa säädettiin eri alueista, joilla ravitsemisliikkeet tuli pitää suljettuina kyseisen 3 §:n tarkoittamien poikkeusolojen aikana.⁸⁵ Ennen tätä lakimuutosta voimassa olleella lailla ravitsemisliikkeiden aukioloa ei rajoitettu millään tavalla, viimeisimmät ravitsemisliikkeiden aukioloa koskevat säännökset kumottiin lailla 1103/2017.⁸⁶

3.3.2. Tartuntatautilaki

Tartuntatautilaki (1227/2016) on yksi laeista, joka on kokenut lukuisia muutoksia koronapandemian myötä, kun on noussut tarve korotetuille toimivaltuuksille myös normaalioloissa pandemian leviämisen estämiseksi ja hidastamiseksi. Ensimmäinen näistä muutoksista tehtiin 29.5.2020 lailla tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (400/2020), joka säädettiin voimaan tulevaksi heti, kun yllä 3.3.1. kappaleessa mainitun lain 153/2020 voimassaolo lakkasi. Tällä muutoksella oli suuri vaikutus erityisesti ravitsemisliikkeiden toimintaan, sillä muutoksella TTL:iin lisättiin pykälät 58 a ja 58 b. TTL 58 § käsittelee laajaan tartuntavaaraan liittyviä toimenpiteitä. Sen mukaan tilanteessa, jossa tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää erilaisten yksiköiden, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sekä oppilaitosten sulkemisesta. Lisäksi säännöksen mukaan yleisötilaisuudet voidaan tällaisissa tilanteissa kieltää. Tämän säännöksen yhteyteen lisätty TTL 58 a § koski ravitsemusliikkeiden aukioloaikojen rajoituksia yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Muutetun tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentti sääteli ravitsemistoiminnan harjoittajien velvollisuutta noudattaa kyseisessä säännöksessä asetettuja rajoituksia. Säännöksen 2 momentin mukaan ”ravitsemisliikkeen saa avata ravitsemistoimintaan asiakkaille aikaisintaan kello 6 ja liike on suljettava ravitsemistoiminnan asiakkailta viimeistään kello 23. Alkoholilaissa tarkoitettu alkoholijuomien anniskelu saadaan ravitsemisliikkeessä aloittaa aikaisintaan kello 9 ja anniskelu on lopetettava viimeistään kello 22”. Säännös asetti hyvin tiukat aukiolorajoitukset ravitsemisliikkeille, joita voitiin lieventää valtioneuvoston asetuksella tilanteen salliessa.

⁸⁵ VnA 173/2020.

⁸⁶ HE 25/2020 vp, s. 3.

Uuden TTL 58 a §:n 3 momentti taas sääteli asiakasmääriä. Sen mukaan ravitsemisliikkeen sisätiloissa sai samanaikaisesti oleskella enintään puolet tilan suurimmasta asiakas- tai henkilömäärästä. Säännöksen 4 momentti puolestaan sääteli ravitsemistoiminnan harjoittajan velvollisuutta huolehtia ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistuksesta sekä siitä, että asiakkailla on mahdollisuus turvavälien ylläpitoon ja käsien pesuun. Säännöksen 5 momentin mukaan ravitusliikkeiden tuli laatia kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa tässä pykälässä asetetut rajoitukset. TTL 58 a §:n 1–5 momentteihin sisällytettiin lisäksi asetuksenantovaltuutus valtioneuvostolle, mikäli laissa säädetty rajoitukset eivät ole välttämättömiä.

Uuden lain 58 b § puolestaan koski ravitsemisliikkeiden ja rajoitusten edellytysten seurantaan, sen 1 momentin mukaan aluehallintovirasto on vastuussa edellä 58 a §:ssä mainittujen rajoitusten noudattamisesta. Lisäksi säädöksen 2 momentin mukaan on valtioneuvoston velvollisuutena seurata, ovatko 58 a §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset enää voimassa. Nämä muutokset TTL:iin säädettiin 1.6.–31.10.2020 väliseksi ajaksi. Tämän tartuntatautilain muutoksen hallituksen esityksessä mainittiin, että kyseinen laki on laadittu voimassa olevaksi poikkeusolojen aikana, ja että poikkeusolojen päätyttyä tai rajoitusten välttämättömyyden lakattua laki on kumottava.⁸⁷ Näin ei kuitenkaan lopulta tehty, sillä valiokunnat vastustivat lain säätämistä PL 23 §:n nojalla. Tästä lisää myöhemmin tutkielmassa.

Hallitus totesi 9.6.2020, että edellä mainittujen TTL:n muutosten voimassaolon ja valmiuslain käyttöedellytysten lakattua on varauduttava epidemian toiseen aaltoon normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä.⁸⁸ Näiden säädösten voimassaolon lakattua annettiin uusi laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (727/2020), jossa jälleen lisättiin TTL:iin väliaikaisesti säännökset 58 a ja 58 b. Tällä kertaa säännöksessä säädettiin ravitsemisliikkeiden aukioloaikojen rajoituksista seuraavasti: ”ravitsemisliikkeen on lyhennettävä aukiolo- ja anniskeluaikaa, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi eivätkä ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistamistoimenpiteet, hygieniaohjeet, asiakaspaikkojen järjestely ja muut toimenpiteet ole riittäviä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi”, sekä, että ”valtioneuvoston asetuksella voidaan edellä tässä momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä antaa tarkempia säännöksiä ravitsemisliikkeen aukioloa kello 23–05 välisenä aikana ja

⁸⁷ HE 72/2020 vp, s. 26.

⁸⁸ HE 139/2020 vp, s. 3.

anniskelua kello 22–09 välisenä aikana koskevista rajoituksista sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä kyseisiä rajoituksia noudatetaan”.

TTL 58 b § puolestaan sääteli ravitsemisliikkeiden valvontaa ja rajoitusten edellytysten seuranta, ja sen mukaan vastuu valvonnasta on AVI:lla. Lisäksi säännöksen 3 momentin mukaan ”valtioneuvoston on tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa”. Jos edellytykset lain voimassaololle eivät enää täyty, tuli valtioneuvoston viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin säännösten kumoamiseksi”. Jäljempänä tehty muutos on siis selvästi paljon lievempi kuin aikaisempi TTL:n muutos. Tämä uusi laki (727/2020) säädettiin voimaan aikavälille 1.11.2020–28.2.2021.

3.3.3. Tartuntatautilain nojalla annetut asetukset

Valtioneuvosto antoi TTL:n nojalla useita asetuksia ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta, joilla tarkennettiin lain mukaisia rajoituksia. Nämä vuonna 2020 annetut asetukset olivat seuraavat: VnA 401/2020 (annettu 29.5.), VnA 477/2020 (annettu 18.6.), VnA 648/2020 (annettu 27.8.), VnA 675/2020 (annettu 30.9.), VnA 728/2020 (annettu 30.10.), sekä VnA 942/2020 (annettu 10.12.). Näistä asetuksista neljä ensin mainittua säädettiin ensimmäiseksi laaditun TTL:n muutoksen (400/2020) nojalla, ja kaksi viimeistä säädettiin TTL:n uusimman version (727/2020) nojalla.

Asetuksessa 401/2020 ei poikettu millään tapaa TTL 58 a §:stä. Asetuksessa 477/2020 TTL 58 a §:stä poikettiin niin, että 13.7.2020 saakka ravitsemisliikkeet saivat aueta aikaisintaan kello 4 ja niiden piti sulkea viimeistään kello 2. Tuon päivämäärän jälkeen ravitsemisliikkeet saivat hetken olla auki ympäri vuorokauden asetuksen voimassaolon päättymiseen saakka. Asetuksen 648/2020 mukaan ravitsemisliikkeet saivat taas olla auki vuorokauden ympäri kyseisen asetuksen voimassaoloajan. Asetuksessa 675/2020 puolestaan rajoitettiin aukioloaikoja niin, että ravitsemisliikkeet saivat 8.10.2020 alkaen avata liikkeensä aikaisintaan kello 4 ja ne tuli sulkea viimeistään kello 1. Anniskelu puolestaan oli sallittua kello 9–24. Kaikki edellä mainituista asetuksista säädettiin voimassa oleviksi kaikilla Suomen maakunnilla.

Vuoden 2020 viimeisimmässä, 10.12.2020 annetussa asetuksessa 942/2020 rajoitukset jaoteltiin alueittain niin, että osassa maakunnista ravitsemisliikkeet saivat olla auki kello 5:stä kello 23:een. Lopuissa maakunnissa aukiolorajoitukset jaettiin liikkeen pääasiallisen ravitsemistoiminnan mukaan niin, että liikkeet, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana oli

alkoholijuomien tarjoaminen yleisölle, saivat olla auki kello 24:stä 23:een. Muut kuin edellä tarkoitetut liikkeet saivat olla auki kello 1:stä kello 24:ään. Kaikkien edellä mainittujen asetusten mukaan anniskelu tuli lopettaa viimeistään tunti ennen ravitsemisliikkeen sulkua. Ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa rajoittavat asetukset asetettiin voimaan määräaikaisesti, ja niiden voimassaolon loputtua annettiin uusi asetus, joka heijasti sen hetkisen tilanteen vakavuutta ja sen edellyttämiä toimia.

Edellä mainittujen asetuksien lisäksi annettiin eräitä asetuksia, joilla muutettiin viimeisimpänä annetun asetuksen (728/2020) 4 sekä 5 §:iä. Näitä muutoksia tehtiin asetuksilla 750/2020, 815/2020, 825/2020, sekä 920/2020. Asetuksen 728/2020 4 § koski ravitsemisliikkeiden asiakasmäärän rajoittamista, ja 5 § koski anniskelu- ja aukioloaikojen rajoittamista, ja nämä säännökset kokivat uusien asetusten myötä mittavia muutoksia alkuperäisestä asetuksesta (728/2020) aikavälillä 5.11.–3.12.2020. Näiden asetusten nojalla asiakasmäärien ja aukioloaikojen rajoituksia muutettiin maakunnittain, ja asetusten tarkoitus olikin muuttaa rajoituksia alati muuttuvan tilanteen mukaan.

Koronapandemian aikana on säädetty lukuisia eri säädöksiä sekä asetuksia, jotka ovat aina voimassa tietyn määräajan. Määräajan kuluttua umpeen hallitus ja valtioneuvosto ovatkin joutuneet miettimään uudelleen, minkälaiset rajoitukset ovat tarpeellisia sen hetkiseen pandemiatilanteeseen nähden, ja millaisille asetuksille on seuraavaksi tarvetta pandemian leviämisen hidastamiseksi. Onkin tärkeää huomata, että tätä tutkielmaa kirjoitettaessa tilanne on vieläkin alati muuttuva. Uusia lakimuutoksia laaditaan ja asetuksia annetaan jatkuvasti. Tutkielman rajauksen vuoksi asetuksia ja lakimuutoksia, jotka ovat tulleet voimaan tutkielman kirjoittamisen jälkeen, ei ole otettu huomioon tässä tutkielmassa.

3.4. Rajoitusten vaikutus ravintola-alan yrityksiin ja niille jaetut taloudelliset tuet

Ravitsemisalaan kohdistetuilla rajoituksilla oli arvatenkin vakavia vaikutuksia ravintola-alan yrittäjiin. Pandemia ja sen myötä asetetut rajoitukset vähensivät ravitsemisliikkeiden myyntiä jopa 70–100 %:lla. Lisäksi koronapandemian myötä työttömien ravitsemisalan työntekijöiden määrä kolminkertaistui noin 10,000 hengestä 31,000 henkeen aikavälillä 16.3.-2.4.2020. Heistä

suurin osa oli kokoaikaisesti lomautettuina. Huhtikuun jälkeen työttömien määrä ravintolalalla on vain jatkanut kasvamistaan.⁸⁹

Ravitsemisliikkeillä oli mahdollisuus saada tukea pandemian aiheuttamaan taloudelliseen ahdinkoon muun muassa Finnveralta, Business Finlandilta, tai ELY-keskukselta. Finnvera tarjosi takausta pankin yritykselle myöntämään lainaan, joka oli enimmillään 80 % pankkiluoton pääomasta. Finnveran takaukset olivat kuitenkin vastikkeellisia, ja edellyttivät, että yrityksellä on edellytykset kannattavaan liiketoimintaan. Business Finlandilta sekä ELY-keskukselta saadut tuet puolestaan olivat luonteeltaan toiminnan kehitysrahoitusta, eli niiden saaminen edellytti selkeää suunnitelmaa siitä, miten tuen avulla tullaan nimenomaisesti kehittämään liikkeen toimintaa. Rahoitusta ei voitu käyttää esimerkiksi menetetyn kassavirran kattamiseen, palkkaluihin, eikä liiketoiminnan häiriöistä aiheutuvien tappioiden kattamiseen.⁹⁰ Näitäkään tukia ei siis oltu tarkoitettu yrityksen varsinaiseen hengissä pitämiseen tai konkurssin välttämiseen, vaikka juuri konkurssi oli monelle ravitsemisliikkeelle vakava uhka koronapandemian aiheuttamien tappioiden vuoksi.

Ravitsemisliikkeet olivat yksi yleisimmistä Business Finland -rahoituksen hakijatahoista, huhtikuuhun 2020 mennessä kyseistä tukea oli hakenut yli 2,000 ravitsemisyritystä, ja sitä oli myönnetty lähes 10 miljoonan euron edestä.⁹¹ ELY-keskuksista puolestaan tukea haki huhtikuuhun 2020 mennessä noin 1,900 ravitsemisalan toimijaa, ja tukea myönnettiin yhteensä 5,2 miljoonan euron edestä. Nämä tukimuodot saivat kuitenkin kritiikkiä siitä, että niitä ei voitu käyttää yritysten kiinteiden kulujen kattamiseen, ja hallitus päätti 24.4.2020 jatkovalmistelusta, jossa tukia pyritään kehittämään niin, että ne pystyisivät paremmin vastaamaan yritysten koronaviruspandemiasta johtuviin taloudellisiin vaikeuksiin.⁹²

Edellä mainittujen tukien lisäksi pandemian ravitsemisalalle aiheuttamaa taloudellista ahdinkoa pyrittiin lievittämään muillakin keinoilla. Tällaisia olivat esimerkiksi työeläkemaksujen väliaikainen alentaminen, konkurssilain (120/2004) väliaikainen muuttaminen tiukentamalla edellytyksiä asettaa elinkeinoharjoittaja konkurssiin velkojan hakemuksesta, sekä viivästyskoron alentaminen seitsemästä prosentista neljään prosenttiin.⁹³ Hallituksen esityksessä laiksi

⁸⁹ HE 67/2020 vp, s. 4.

⁹⁰ Business Finland, *Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa (avustus)*.

⁹¹ Ibid.

⁹² HE 67/2020 vp, s. 6.

⁹³ Ks. mm. HE 33/2020 vp.

ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä katsottiin kuitenkin, että nämä edellä mainitut tukitoimet eivät ole tarpeeksi kattavia täyttämään eduskunnan lausumissa EV 14/2020 vp ja TaVM 5/2020 asetettut edellytykset.⁹⁴ Muun muassa eduskunnan vastauksessa se totesi edellyttävänsä, että ”hallitus selvittää kuinka ravintolayrittäjien toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken”.⁹⁵

Kun ravitsemisliikkeet suljettiin kokonaan lailla 153/2020, myös PeV katsoi kannanotossaan kyseisen lain esitöistä, että rajoitusten oikeasuhtaisuuden varmistaminen edellyttää kohtuullista kompensatiota. Valiokunta asetti valtioneuvostolle oikeudellisen velvoitteen edellytyksen toteuttamiseksi säätämällä siitä lailla.⁹⁶ Edellä mainittujen syiden vuoksi annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (HE 67/2020). Tämän lain tavoitteena oli mahdollistaa, että taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevat ravitsemisliikkeet voivat saada kohtuullista hyvitystä mahdollisimman viiveettä. Lisäksi tavoitteena oli tasapuolisuuden toteuttaminen sekä yritysten likviditeettitilanteiden edesauttaminen myös toiminnan uudelleen käynnistämisen yhteydessä rajoitusten lievetessä.

Säädetty laki (403/2020) sisälsi kaksi tukimuotoa: uudelleentyöllistämisen tukemisen sekä toiminnan rajoituksen hyvittämisen. Uudelleentyöllistämisen tuki oli tarkoitettu ”rajoitusvelvoitteen alaisille ravitsemisyriyryksille työntekijöiden uudelleentyöllistämiseen koronaepidemian aiheuttamien poikkeusolojen alkamista vastaavalle tasolle” (3 §). Tukea jaettiin tietyin ehdoin kutakin työntekijää kohden 1,000 euroa (4 §), sekä toiminnan rajoituksesta hyvitystä rajoituksen keston mukaan, kuitenkin enintään 50,000 euroa (6 §). Lain 7 §:ssä säädettiin tarkemmin hyvityksen laskentaperusteista. Laki ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä tuli voimaan 29.5.2020, ja hyvitystä tuli hakea elokuun 2020 loppuun mennessä.

⁹⁴ HE 67/2020 vp.

⁹⁵ EV 14/2020, päätöksen kohta 1.

⁹⁶ Ibid, s. 4.

Talousvaliokunnan lakiesityksestä antaman lausunnon mukaan edellä mainitussa tuessa ei ollut kyse vahingonkorvauslain (412/1974) tarkoittamasta vahingonkorvauksesta, eikä tuki myöskään rinnastunut valmiuslain (1552/2011) tarkoittamaan täyden korvauksen periaatteelle perustuvaan sääntelyyn. Sen sijaan kyseessä oli sen mukaan erityislaatuinen ja kertaluontoinen korvaus menetyksestä, joka oli aiheutunut elinkeinotoimintaa määräaikaaisesti rajoittavasta lainsäädännöstä. Valiokunnan mukaan tarkoituksena oli hyvittää menetystä, joka ravitsemisliikkeille oli aiheutunut siitä, että tartuntatautilantien vuoksi rajoituksia ei voitu säätää voimaantulevaksi kohtuullisen siirtymäajan jälkeen, vaan välittömästi valtioneuvoston annettua toimintaa rajoittavan asetuksen.⁹⁷

Lisäksi edellä mainitun lain ravitsemisyriytysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020) jälkeen hallitus antoi eduskunnalle esityksen laista yritysten määräaikaaisesta kustannustuesta (HE 91/2020). Tämän lain tarkoituksena oli säätää kaikkien alojen yrityksille myönnettävistä määräaikaaisista kustannustuista, joilla helpotettaisiin koronapandemian yrityksille aiheuttamia liiketoiminnallisia vaikeuksia. Kuten edellä mainittu ravitsemisalalle tarkoitettu tuki, tämäkin rahoitus oli tarkoitettu nimenomaisesti käytettäväksi yrityksen kiinteiden kulujen sekä vaikeasti sopeutettavien palkkakustannusten kattamiseen. Kun tämä tukimuoto tuli käyttöön, samalla edellä mainitut Business Finlandin sekä ELY-keskusten tarkoittamat rahoitusmuodot otettiin pois käytöstä.

Edellä mainitun lakiesityksen (91/2020) perusteella annettiin laki yritysten määräaikaaisesta kustannustuesta (508/2020). Lain 4 §:n mukaan tuen määräytymisperusteisiin kuuluivat tukikauden sekä vertailuajankohdan liikevaihto, tukikauden palkkauskulut ja kiinteät kustannukset, sekä yritykselle myönnettyt muut tuet ja koronapandemiaan liittyvät vakuutuskorvaukset. Tuki myönnettiin nämä perusteet sisältävän kaavion mukaisesti, sen määrä oli kuitenkin enintään 500 000 euroa kutakin yritystä kohti. Valtioneuvoston asetuksessa yritysten määräaikaaisesta kustannustuesta (VnA 509/2020) määriteltiin kustannustuen piiriin kuuluvat toimialat. Asetuksen mukaan tuen piiriin kuuluivat muun muassa ravintolat, kahvila-ravintolat, sekä olut- ja drinkkibaarit. Kustannustuesta vähennettiin lisäksi ELY-keskuksen tai Business Finlandin myöntämästä rahoituksesta 70 prosenttia, sekä ravitsemisyriytysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain (403/2020) mukaan myönnetty tuki (6 §). Tämä kustannustuen ensimmäinen hakukausi oli 7.7.–31.8.2020.

⁹⁷ TaVM 11/2020 vp.

Kustannustuen ensimmäisen kierroksen jälkeen hallitus linjasi neuvottelussaan 29.9.2020, että kustannustuelle tulisi avata toinen hakukierros, sillä koronapandemian aiheuttama tilanne oli vielä syksyllä 2020 yrityksille erittäin vaikea. Näin ollen annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (HE 205/2020). Tämä laki oli samantyylinen ensimmäiseen kustannustukilakiin verrattuna, ja tuki laskettiin samaa kaavaa käyttäen. Uudessa kaavassa kiinteät kustannukset korvattiin kuitenkin laajemmin määritellyillä, joustamattomilla liiketoiminnan kuluilla ja menetyksillä.

Hallituksen esityksen mukaan toisella tukikierroksella pyrittiin tekemään kustannustukeen muutoksia, jotta se pystyisi vastaamaan paremmin eniten koronapandemiasta kärsineiden yritysten tarpeisiin. Esimerkkinä tästä on muutos, jonka mukaan uuden kustannustukilain 2 §:n mukaisista tuen myöntämisedellytyksistä oltiin poistettu edellytys siitä, että yrityksen vertailuajankohdan liikevaihto on vähintään 20,000 euroa.⁹⁸ Hallituksen esityksen perusteella hyväksyttiin laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (963/2020), ja tuen toinen hakukierros järjestettiin 21.12.2020–26.2.2021.

Kuten ensimmäiselläkin kierroksella, valtioneuvosto antoi toiseen tukikierrokseen liittyvän asetuksen (Vna 1028/2020), jonka liitteessä se listasi kustannustuen piiriin kuuluvat toimialat. Näiden toimialojen ei tarvinnut erikseen perustella tuen hakemista, kunhan niiden edellytykset tuen saamiselle täyttyivät. Tuen toiselle kierrokselle valtioneuvosto kuitenkin alensi toimialojen määrää 365 toimialasta 220:een. Samalla muun muassa ravintolat, baarit, ja kahvilat putoivat pois listalta. Tämä tarkoitti sitä, että myös nämä toimialarajauksen ulkopuolelle jäävät yrityksetkin saivat hakea tukea, jos ne täyttivät tuen edellytykset muutoin. Niille kuitenkin myönnettiin tukia ainoastaan harkinnanvaraisin perustein, kun taas toimialarajauksen sisäpuolelle sijoittuvien yritysten ei tarvinnut perustella hakemustaan.⁹⁹ Elinkeinoministeriön mukaan perusteena toimialarajaukselle oli se, että voitiin tarkentaa tuen kohdentumista nimenomaisesti koronasta kärsiville yrityksille, ja paremmin huomioida mahdolliset muut syyt liiketoiminnan laskemiseen, kuten kausivaihtelut. Lisäksi ministeriö mainitsi tiedotteessaan, että ravintoloita on aiemmin tuettu erillisellä tuella, mikä oli osasyynä niiden rajaamiseen listan ulkopuolelle toisella hakukierroksella.¹⁰⁰

⁹⁸ Lain 508/2020 2 §:n 3 kohta.

⁹⁹ Valtiokonttori.fi, *Yritysten kustannustuki (toinen hakukierros)*.

¹⁰⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö: *Kaikkien toimialojen yritykset voivat hakea kustannustukea – ehtona liikevaihdon lasku koronan vuoksi*. 18.12.2020.

Hallitus sai kritiikkiä toisen hakukierroksen toimialarajauksesta sen vuoksi, että vaikka ravitsemisliikkeet voivatkin hakea kustannustukea myös toisella kierroksella, myönnettiin niille tukea ainoastaan harkinnanvaraisesti. Lisäksi toimialarajoitus tarkoitti sitä, että listan ulkopuolelle jäävät toimialat joutuivat odottamaan hakemuksensa käsittelyä Valtiokonttorissa paljon kauemmin.¹⁰¹ Toimialarajauksen ulkopuolelle jääminen aiheutti sen, etteivät ravitsemisliikkeille myönnetyt tuet riittäneet pitkällä aikavälillä kattamaan liikkeiden kiinteitä kustannuksia, vaikka niiden toiminnan ankaraa rajoittamista jatkettiin edelleen. Tuet ja muut rahoitukset, joita ravitsemisliikkeille jaettiin keväällä ja kesällä 2020 eivät riittäneet kovin kauaa suurelle osalle yrityksistä, joiden toimintaa on rajoitettu ankarasti maaliskuusta 2020 alkaen aina tähän päivään saakka.

Ravitsemisalan yrityksille myönnetty tuki vaikuttaa alaa koskevien perusoikeusrajoitusten perustuslaillisuuden arviointiin siten, että kompensatio parantaa rajoituksien oikeasuhtaisuutta niillä tavoiteltavaan hyvään. Tämä on sen vuoksi, että rajoitusten aiheuttamat kokonaiskustannukset eivät ole yhtä suuret kuin ne olisivat ilman taloudellista tukea. Näin ollen kustannukset eivät ole suhteettomia rajoituksilla saavutettavaan kokonaishyötyyn nähden. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että suuri osa koronarajoituksista koski nimenomaisesti ravitsemistoimintaa, kuten luvussa 3.3.3. on näytetty, on mielenkiintoista, että ravitsemisliikkeet rajattiin pois toiselta hakukierrokselta. Tämä seikka vaikuttaa myös rajoitusten oikeasuhtaisuuden harkinnassa. PeV katsoi perustuslainmukaisuuden kannalta kompensaation olevan välttämätön, jotta rajoitukset voitaisiin katsoa oikeasuhtaisiksi, ja edellytti säättämään siitä lailla. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa rajoitusten perustuslainmukaisuutta.

3.5. Ruotsi pandemian toimenpiteiden vertailukohteena

Vuoden 2019 GHS-indeksin mukaan (*Global Health Security index*) Ruotsi oli kymmenen parhaan joukossa maista, jotka olivat parhaiten varautuneita sairaiden parantamiseen sekä terveysalan työntekijöiden suojelemiseen pandemiatilanteessa. GHS-indeksi on *Nuclear Threat Initiative*:n, *Johns Hopkins Center for Health Security*:n sekä *The Economist Intelligence Unit*:in välillä yhteistuumin laadittu indeksi, joka vertasi 195 eri maan julkaisemia tietoja niiden terveydenhuollosta sekä muista julkisista tiedoista. Näiden tietojen perusteella indeksi arvioi maiden valmiutta kohdata mahdollinen pandemia ja saada se kukistettua.

¹⁰¹ Helsingin Sanomat: *Kustannustuen toinen kierros alkaa maanantaina – kaikkien alojen yritykset voivat hakea tukea, mutta erilliseltä listalta putosivat pois esimerkiksi ravintolat ja baarit.* 18.12.2020.

Indeksin perusteisiin kuului muun muassa se, että mailla tulee olla tarpeeksi kapasiteettia estää, havaita, sekä vastata mahdollisesti vakavia seuraamuksia omaavaan biologiseen uhkaan. Toinen peruste indeksin taustalla oli, että maan valmiuteen kohdata pandemian tuomat haasteet vaikuttavat erityisesti vakaa poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö, vahva terveydenhuoltojärjestelmä sekä vankka terveydenhuollon työvoima.¹⁰² Näiden perusteiden valossa indeksi katsoi Ruotsin olevan 7. maailman varautuneimmista maista biologisen uhan osalta.¹⁰³ Korkeasta sijasta huolimatta helmikuuhun 2021 mennessä Ruotsissa on todettu yli 605 000 koronavirustartuntaa, verrattuna esimerkiksi Suomen hieman yli 49 000 tapaukseen, tai Norjan hieman alle 66 000 tapaukseen.

Ruotsi on kuitenkin maa, joka on kenties yllättänyt eniten suhtautumisellaan koronaviruspandemiaan ja sen leviämisen estämiseen tai hidastamiseen. Ruotsin lähestymistapa koronaviruksen leviämisen hidastamiseen on alusta asti ollut kiistanalainen sen löyhyyden vuoksi verrattuna esimerkiksi muiden pohjoismaiden lähestymistapoihin. Muun muassa ravintolat, kahvilat ja yökerhot ovat pysyneet Ruotsissa auki koko pandemia-ajan (ainakin vuoden 2020 loppuun mennessä), eikä aukioloa ole rajoitettu millään tavalla. Sen sijaan etäisyysrajoitukset esimerkiksi ravintoloissa olivat hetken aikaa voimassa, ja alkoholin myyntiä alettiin rajoittaa ensimmäistä kertaa marraskuussa 2020, pandemian alettua leviämään maassa jo helmikuussa.¹⁰⁴ Suurimmaksi osaksi Ruotsin viranomaiset ovat kuitenkin luottaneet kansalaisten omaan harkintakykyyn ja itsekuriin pandemian hillitsemiseksi, ja viranomaiset ovat suosineet erilaisia suosituksia käsienpesusta ja etäisyyden pitämisestä varsinaisten rajoitusten sijaan. Tätä on kutsuttu niin sanotuksi *nudge*-tekniikaksi, jossa yksilöiden käyttäytymistä pyritään muuttamaan kieltämättä heidän vaihtoehtojaan tai vaikuttamatta heidän valinnanvapauteensa.¹⁰⁵

Yksi selitys suurille eroavaisuuksille Ruotsin ja muiden maiden, kuten Suomen, lähestymistavoissa koronaviruksen leviämisen estämiseksi löytyy lainsäädännöstä ja sen viranomaisille antamista toimivaltuuksista. Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on todettu, Suomessa on olemassa oma lainsäädäntö poikkeusoloille, joka mahdollistaa eri tahojen toimivaltuuksien laajentamisen tilapäisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi ja kriisitilanteen

¹⁰² Global Health Security Index 2019, s. 30.

¹⁰³ Vertailun vuoksi, Suomi oli indeksissä sijalla 10.

¹⁰⁴ Fortune: *Sweden imposes partial lockdown on bars and restaurants for the first time since pandemic started*. 11.11.2020.

¹⁰⁵ Yan – Zhang – Wu – Zhu – Chen 2020, s. 764-765.

neutralisoimiseksi. Ruotsissa tilanne on kuitenkin toinen, sillä siellä ei ole olemassa erillistä kriisilainsäädäntöä, joka mahdollistaisi normaaliajan lainsäädännöstä poikkeamisen poikkeusoloissa. Siitä huolimatta Ruotsin lainsäädäntö on kuitenkin juridisesti kykenevä vastaamaan kriisitilanteisiin.

Tästä voidaan päätellä, että Ruotsin lainsäädännössä ei erotella normaalioloja ja poikkeusoloja samalla tavalla kuin Suomen lainsäädännössä. Ruotsin laki tunnistaa kolmenlaiset kriisitilanteet: 1) sota tai muu hyökkäys maata vastaan, 2) niin sanotut erikoislaatuiset olosuhteet, ja 3) sisäinen hätätila. Ruotsin perustuslaki säätelee näistä kolmesta suoraan ainoastaan ensimmäistä, eli sotatilaa. Erikoislaatuisiin olosuhteisiin sovelletaan tavallista lainsäädäntöä, eli normaaliolojen lakeja ja asetuksia. Kolmatta kategoriata, eli niin kutsuttuja sisäisiä kriisitilanteita, ei tunnusteta suoraan niin perustuslaissa kuin tavallisessa lainsäädännössäkään. Epidemiat kuuluvat juuri tähän kategoriaan.¹⁰⁶

Siitä huolimatta, että Ruotsissa on useaan otteeseen ollut käsillä tilanteita, jotka eivät kuulu edellä mainittuihin ensimmäisen kategorian kriisitilanteisiin, kuten esimerkiksi terroristihyökkäyksiä, ei maassa ole vielääkään säädetty sisäisiä kriisitilanteita koskevaa lainsäädäntöä. Tämä on johtanut siihen, että näissä tilanteissa viranomaiset ovat joutuneet soveltamaan tavallista lainsäädäntöä tilanteessa, joka todellisuudessa vaatisi laajempia toimivaltuuksia viranomaisille. Näiden lakien puitteissa on jouduttu tekemään päätöksiä, jotka Ruotsin perustuslakivaliokunta myöhemmin on todennut perustuslainvastaisiksi. Näin on tapahtunut muun muassa Ruotsin *Bulltofta*-tapauksessa 1972. Kyseessä oli terrori-iskutapaus, jossa viranomaiset joutuivat tekemään lainvastaisen päätöksen ja suostumaan terroristien vaateisiin pelastaakseen ihmishenkiä. Tällaisten päätösten kohdalla perustusvaliokunta on kuitenkin katsonut, että vaikka toimenpiteet ovatkin olleet lainvastaisia, ovat ne olleet käsillä olevan poikkeuksellisen tilanteen vaatimia.¹⁰⁷

Sen sijaan, että sisäisille kriisitilanteille olisi oma lainsäädäntönsä, on Ruotsin tavoitteena ollut niin kutsuttu ennakoiva valmiustila (*anticipatory statutorification*). Sen mukaan tavallisella lailla pystytettäisiin varautumaan myös hätätiloihin, ja erilaisilla lakiin sisällytetyillä säännöksillä varauduttaisiin niin kutsutun rauhanajan hätätilanteisiin. Tämän strategian ongelmana on kuitenkin juuri se, että on vaikeaa ennakoida, minkälaisiin hätätiloihin tai normaaliolojen

¹⁰⁶ Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 226-227.

¹⁰⁷ Ibid, s. 229.

häiriötilanteisiin tavallisten lakien tulee varautua, ja toimivatko lait tarpeeksi ripeästi tilanteen niin vaatiessa.¹⁰⁸

Koronapandemian edetessä ja muiden maiden asettaessa tiukkoja rajoituksia, Ruotsin hallitus kertoi, ettei sillä ollut lain mukaisia toimivaltuuksia asettaa saman tasoisia rajoituksia kuin muualla maailmassa. Krister Thelin, Ruotsin entinen varaoikeusministeri, kertoi haastattelussa, että syy Ruotsin löyhiin koronarajoituksiin löytyi juuri hätätilalain puutteesta. Tämä tarkoitti, että mahdolliset lakimuutokset tulee käyttää parlamentin läpi tavallisen – ja hyvin hitaan – lainsäätämisen prosessin mukaisesti. Lisäksi se tarkoitti sitä, että kansalaisten perusoikeuksia, kuten koontumis- ja elinkeinovapautta ei voitu helposti rajoittaa, mikä teki esimerkiksi ravintoloiden sulkemisesta käytännössä hyvin vaikeaa.¹⁰⁹

Professori Mark Kalmberg oli kuitenkin asiasta eri mieltä. Kirjoittamassaan artikkelissa hän käsitteli Ruotsin perustuslakia ja tuli siihen lopputulokseen, että hänen näkökantansa mukaan Ruotsi voisi sen perustuslain sekä sen kansainvälisten ihmisoikeusvelvollisuuksienkin puitteissa valita aggressiivisemmän lähestymistavan epidemian hillitsemiseksi. Muun muassa Ruotsin järjestyslaki (*ordningslag* 1993:1617) 2 luku 15 § sallii yleisötapauksien rajoittamisen epidemioiden estämiseksi, ja tämän säännöksen nojalla tapahtumien osallistujamääriä rajoitettiin ensin 500 ihmiseen maaliskuussa 2020, ja kahta viikkoa myöhemmin 50 ihmiseen. Lisäksi Ruotsin tartuntasuojalaki (*smittskyddslag* 2004:168) antaa hallitukselle, julkiselle terveydenhuollolle sekä tartuntasuojalääkäreille tiettyjä oikeuksia. Tämän säädöksen nojalla koronapandemian aikana muun muassa lääkäri voi asettaa ihmisiä karanteeniin sekä tehdä erityisiä terveystarkastuksia ihmisille, jotka ovat saapuneet ulkomailta Ruotsiin.

Koronapandemian aikana Ruotsin kansalliseen lainsäädäntöön tehtiin myös muutoksia, ja muun muassa edellä mainittuun maan tartuntasuojalain 9 lukuun tehtiin muutoksia, joiden mukaan esimerkiksi kaikki ravintolat ja baarit voitiin velvoittaa sulkemaan ovensa riippumatta siitä, kuinka suuri riski yksittäinen ravitsemisliike on epidemian leviämisen kannalta. Ennen kyseistä lakimuutosta ravitsemisliikkeen sulkemisen velvoittaminen oli ainoastaan mahdollista tapauksissa, joissa oli riski tartuntatautilain leviämisestä. Esitys tästä lakimuutoksesta annettiin 4.4.2020, ja se säädettiin määräajaksi voimassa olevaksi 18.4.2020–30.6.2020. Siitä huolimatta, että kyseinen laki otettiin voimaan, ei ravitsemisliikkeitä kuitenkaan suljettu

¹⁰⁸ Ibid, s. 233.

¹⁰⁹ The Local: *Does Sweden's constitution really prevent tougher coronavirus measures?* 19.11.2020.

kokonaisvaltaisesti missään vaiheessa.¹¹⁰ Tämä viittaa osaltaan siihen, ettei Ruotsin löyhemmissä rajoituksissa ollut kyse ainoastaan kansallisen lainsäädännön riittämättömyydestä antaa viranomaisille pandemian hillitsemiseksi tarvittavia toimivaltuuksia. Kyseessä oli sen sijaan ainakin osittain Ruotsin oma terveystalitiikka ja julkisen terveydenhuollon antamat suositukset.

Toki tilannetta hankaloitti osaltaan se, että maassa ei ole olemassa erityistä hätätilalakia, jota olisi voitu hyödyntää viranomaisten toimivallan laajentamiseen maan sisäisissä kriisitilanteissa. Tutkielman kirjoittamisen aikaan maahan asetettiin voimaan määräaikaaisesti pandemialaki (*lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 2021:4*), joka sallii viranomaisten laajemmin rajoittaa kansalaisten perusoikeuksia pandemian hidastamiseksi, muun muassa pysäyttämällä julkisen liikenteen sekä antamalla yrityksille tai yksityishenkilöille sakkoja sääntöjen rikkomisesta.¹¹¹ Kyseessä on erittäin poikkeuksellinen laki Ruotsin lainsäädäntöhistoriassa, joka antaa maan hallitukselle laajoja valtuuksia rajoittaa ihmisten perusoikeuksia.

4. Elinkeinovapauden rajoittamisen perustuslainmukaisuus ravitsemisalalla

4.1. Ero perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten välillä

Ennen koronapandemian aikana säädettyjen, ravitsemisalaa koskevien toimenpiteiden perustuslainmukaisuuden arviointia tulee tehdä selväksi ero perusoikeusrajoitusten ja perusoikeuspoikkeusten välillä. Edellä tutkielman 2. luvussa käsiteltiin perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Tuossa luvussa käytiin läpi muun muassa, että normaalioloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa joko erillisillä perusoikeussäännöksiin lainsäädäntövaiheessa sisällytetyillä lakivarauksilla, taikka sitten perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyillä poikkeuslailla. Poikkeuslakien säätäminen on kuitenkin nykyään hyvin harvinaista, ja niitä tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan välttää mahdollisimman pitkälle. Perusoikeuksia ei siis olla kukaan säädetty niin ehdottomiksi, että niitä ei voitaisi rajoittaa normaalioloissa millään tavalla. Poikkeusoloissa puolestaan perusoikeuksista poikkeaminen on mahdollista PL 23 §:n nojalla.

¹¹⁰ Klamberg, Mark: *Challenges to rule of law, democracy and human rights after the outbreak of COVID-19 from a Swedish perspective*.

¹¹¹ Helsingin Sanomat: *Ruotsin tilapäinen pandemia-laki astui voimaan, asiantuntijat epäilevät sen tehoa*. 10.1.2021.

Tärkeintä perusoikeuksia rajoitettaessa normaalioloissa on, että silloin tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, jotka käytiin myös läpi luvussa 2. Jokaisen yleisen rajoitusedellytyksen tulee täyttyä, jotta rajoitus voidaan katsoa perustuslain mukaiseksi. Jos taas on kyse poikkeusoloissa tehtävästä perusoikeuspoikkeuksesta, on tällaisenkin säännöksen kohdalla rajoitusedellytysten toteuduttava. Tällöin kuitenkin rajoitusedellytysten täyttymistä koskeva harkinta on muotoiltu eri tavalla, kuten edellä tutkielmassa onkin mainittu. Lisäksi on sanomattakin selvää, että perusoikeuspoikkeukset saavat olla voimassa ainoastaan poikkeusolojen aikana.

Koronapandemian aikana säädetyistä perusoikeuksien rajoituksista ainoastaan ravintoloiden sulkeminen keväällä 2020 katsottiin perusoikeuspoikkeukseksi, sillä se merkitsi hyvin vakavaa puuttumista PL 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.¹¹² Sulkeminen katsottiin tarpeeksi merkittäväksi puuttumiseksi elinkeinovapauteen ollakseen perusoikeuspoikkeus, sillä sen myötä näiden yrittäjien elinkeinonharjoittaminen tehtiin käytännössä mahdottomaksi. Muut lakimuutokset tartuntatautilakiin ja näiden muutosten nojalla annetut asetukset katsottiin puolestaan perusoikeusrajoituksiksi, joita voidaan tehdä myös normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Näiden normaaliolojen puitteissa annettujen säädösten tuli siis täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ollakseen perustuslain mukaisesti sallittuja.

4.2. Perusoikeuksien toteutuminen perusoikeuspoikkeuksissa

Ravitsemisliikkeiden kokonaisvaltainen sulkeminen keväällä 2020 oli yksi ankarimmista toimenpiteistä, joita koronaviruksen leviämisen estämiseksi otettiin käyttöön. Päätös ravintoloiden sulkemisesta annettiin poikkeusolojen vallitessa ja valmiuslain ollessa voimassa, jolloin toimivalta erilaisten rajoitusten suhteen oli normaalia laajempi. Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on kuitenkin mainittu, on poikkeusolojen perusoikeuspoikkeuksia laadittaessa otettava myös huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten suhteellisuus-, sekä välttämättömyysedellytykset.

Ravitsemisliikkeet suljettiin virallisesti lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020), josta hallitus antoi esityksen 25/2020. Lakiesityksessä hallitus mainitsi harkinneensa eri vaihtoehtoja viruksen leviämisen hidastamiseksi, jotka

¹¹² PeVL 7/2020 vp, s. 2.

olisivat vähemmän rajoittavia kuin ravitsemisliikkeiden kokonaisvaltainen sulkeminen. Lakiesityksen valmistelussa mietittiin vaihtoehtoja, joiden mukaan joko ravitsemisliikkeiden sulkemisesta säädettäisiin osassa maata tai erillisiin päätöksiin perustuvalla maantieteellisellä porastuksella, taikka vaihtoehtoisesti ravitsemisliikkeiden aukioloaikasääntely otettaisiin käyttöön ja liikkeiden aukioloa rajoitettaisiin päiväsaikaan. Näitä vaihtoehtoja ei kuitenkaan nähty riittäviksi keinoiksi pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi.¹¹³

Vaihtoehtojen rajoitusten harkitseminen valmisteluvaiheessa kuitenkin näyttää, että sen yhteydessä on harkittu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, ja otettu huomioon muun muassa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytysten toteutuminen. Lisäksi lakiesitykseen on sisällytetty maininta siitä, että ”väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei käsillä olevassa pandemiassa olisi mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvien toimin”¹¹⁴, mikä ilmentää vähimmän haitan periaatteen huomioon ottamista lakia valmisteltaessa.

Myös perustuslakivaliokunnan lakiesityksestä antaman lausunnon mukaan ravintoloiden sulkemiselle keväällä 2020 oli erittäin painava syy muun muassa terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämisen vuoksi. Tämä liittyy suoraan julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä edistää kansan terveyttä perustuslain mukaisesti. Valiokunta arvioikin, että välttämättömyysedellytys täyttyi, sillä muita vaihtoehtoja oltiin harkittu, ja koska siihen mennessä käyttöön otetut rajoitukset eivät olleet toimineet pandemian hidastamiseksi. Lisäksi lakia säädettäessä sekä eduskunta että perustuslakivaliokunta edellyttivät toimenpiteitä ravitsemisliikkeiden sulkemisesta niille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi.¹¹⁵ Tämän vuoksi säädettiin edellä tutkielman 3. luvussa käsitelty laki ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan rajoituksia tulisi kuitenkin ryhtyä purkamaan alueittain heti, kun tilanne sen sallii. Ylipäätään valiokunta piti ongelmallisena sitä, että alueellisten eriyvyksien vaihtoehto on torjuttu hallituksen esityksessä viitaten sen tavoitteisiin kaikkien sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi.¹¹⁶ Myös talousvaliokunta totesi mietinnössään lakiesityksestä, että tilannetta tulee arvioida jatkuvasti, ja valtioneuvoston tulee tilanteen niin salliessa

¹¹³ HE 25/2020 vp, s. 6.

¹¹⁴ Ibid, s. 9.

¹¹⁵ PeVL 7/2020 vp, s. 5.

¹¹⁶ Ibid, s. 4.

hallitusti purkaa käyttöön otettuja keinoja alueellisesti porrastaen.¹¹⁷ Näin ei kuitenkaan tapahtunut, ja kaikki ravitsemisliikkeet pysyivät suljettuina aina lain viimeiseen voimassaolopäivään saakka. Tämä on erityisen ongelmallista välttämättömyysedellytyksen toteutumisen kannalta.

Lisäksi PeV näki säädöksen ongelmalliseksi lailla säätämisen edellytyksen kannalta. Valiokunnan mukaan viruksen aiheuttama tilanteen nopea muuttuminen on tarpeeksi hyvä syy sille, että valtioneuvostolle annettaisiin asetuksenantovalta säätää tarkemmin alueista, joilla säännöksiä sovelletaan. Näin välttämättömyysedellytys toteutuisi paremmin, kun perusoikeuksista poikkeaminen olisi välttämätöntä aina nimenomaisesti sillä alueella, jolla säännös on voimassa.¹¹⁸

Pauli Rautiaisen mukaan tämän perusoikeuspoikkeuksen ongelmana on ollut se, että laissa ei ole otettu huomioon välttämättömyysedellytyksen täyttymissä eri Suomen maanosissa. Hänen mukaansa ravintoloiden sulkemisessa olisi tullut tehdä alueellisia eroja, ja valtioneuvosto tiesi tämän lakia säädettäessä. Rautiaisen mukaan valtioneuvosto halusi kuitenkin tehdä helpomman ja selkeämmän ratkaisun sulkemalla kaikki maan ravitsemisliikkeet kerralla.¹¹⁹ Tämä on täysin mahdollista, mutta siitä huolimatta on myös hyvä muistaa, että kevään 2020 tilanteessa tartuntatilanne oli hyvin ennalta-arvaamaton. Sen leviämisestä ja viruksen tartuttavuudesta ei ole tiedetty yhtä paljon, kuin nyt on tiedossa. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että tartuntatautitilanteissa on oikeutettua säätää toimenpiteitä ennaltaehkäisevästi, jos niiden voidaan objektiivisesti arvioida soveltuvan tavoiteltavan hyvän saavuttamiseen.¹²⁰ Tämän perusteella koko Suomen ravitsemisliikkeiden sulkeminen voidaan nähdä hyväksyttävänä toimenpiteenä.

Toinen mahdollinen ongelma tämän perusoikeuspoikkeuksen kohdalla on se, että EU:n oikeuskirjallisuuden mukaan, aina ennen perusoikeuspoikkeuksen käyttöön ottamista tulisi ensin ottaa käyttöön perusoikeuden rajoitukset kyseisen toimenpiteen osalta.¹²¹ Näin vältettäisiin hätätilalakien väärinkäyttöä. Tässä tilanteessa otettiin kuitenkin heti käyttöön ankarin mahdollinen toimenpide, eli elinkeinovapaudesta poikkeaminen tekemällä elinkeinonharjoittamisen mahdottomaksi. Toimenpiteen käyttöönotto voidaan nähdä perusteltuna ottaen huomioon tilanteen nopea eteneminen ja sen vakavuus, mutta oikeuskirjallisuuden ottaman kannan mukaan tämä ei olisi

¹¹⁷ TaVM 5/2020 vp, s. 6.

¹¹⁸ PeVL 7/2020 vp, s. 4-5.

¹¹⁹ Perustuslakiblogi: Rautiainen, Pauli: *Perustuslakivaliokunta kritisoi ankarasti hallituksen esitystä ravintoloiden osittaisesta avaamisesta – sosiaali- ja terveysvaliokunta käveli perustuslakivaliokunnan yli ja sai aikaan täydellisen sotkun*. 27.5.2020.

¹²⁰ Viljanen 2001, s. 214.

¹²¹ Lenaerts 2012, s. 321.

sallittua, vaan ensin olisi tullut pyrkiä pandemian leviämisen hidastamiseen perusoikeusrajoitusten kautta.

Lisäksi voidaan myös argumentoida, että kaksi kuukautta on aivan liian pitkä aika näinkin ankaralle toimenpiteelle, jossa elinkeinonharjoittajilta käytännössä kielletään elinkeinon harjoittaminen täysin. Perusoikeuksista poikkeaminen näin laajalla mittakaavalla on sallittua ainoastaan tilapäisesti, ja ainoastaan niin kauan, kuin poikkeaminen on välttämätöntä (PL 23 §). Tilannetta olisi näin ollen tullut alueellisesti tarkastella jatkuvasti ja poikkeus ottaa pois käytöstä tai ainakin lieventää sitä alueilla, joilla tartuntoja oli huomattavasti vähemmän.

Ravintoloiden sulkeminen merkitsee niin vakavaa poikkeamista perusoikeuksista, että siihen tulisi olla erityisen vakavat perusteet. Jos osassa Suomea ei ole ollut yhtäkään tartuntaa, olisi tätä toimenpidettä tullut vähintäänkin tarkistaa aika ajoin, ja alueellistaa tarkemmin välttämättömyysedellytyksen toteutumiseksi. Tähän tilanteeseen on tietysti vaikuttanut osaltaan tilanteen ennalta-arvaamattomuus. Hallitus törmäsi tilanteeseen, jossa tartuntaluvut nousivat vauhdilla ja ravintoloiden toimintaa oli jotenkin rajoitettava ihmiskontaktien vähentämiseksi. Ravintoloiden sulkua ei voitu kuitenkaan tehdä valmiuslain nojalla, sillä laki ei sisällä siihen tarvittavia toimivaltuuksia. Sen sijaan poikkeusta varten tuli säätää täysin uusi laki, joka vei paljon eduskunnan resursseja ja tuli säätää hyvin nopealla aikataululla.

4.3. Perusoikeuksien toteutuminen perusoikeusrajoituksissa

4.3.1. Rajanveto poikkeusten ja rajoitusten välillä

Valtioneuvosto antoi toukokuussa 2020 hallituksen esityksen tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 72/2020), jolla oli tarkoitus sallia ravitsemisliikkeiden ovien avaamisen kahden kuukauden sulun jälkeen, kuitenkin tietyin aukiolo-, anniskelu- ja asiakasmäärärajoituksin. Hallituksen laatiman lakiehdotuksen mukaan kyseessä olevat toimenpiteet merkitsisivät niin merkittävää puuttumista elinkeinovapauteen, että sellainen ei normaalioloissa olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaan vaatisi perustuslain säätämisyjärjestystä. Näin ollen poikkeusolojen vallitessa lakiesitys ehdotettiin otettavan käyttöön PL 23 §:n nojalla, jonka avulla se voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perusoikeuspoikkeuksena. Lisäksi valtioneuvosto huomioi, että TTL:iin tulisi pyrkiä säätämään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden vaatimukset täyttäviä pysyviä säännöksiä, jotka vastaisivat näitä ehdotettuja rajoituksia, ja joita voitaisiin soveltaa

normaalioloissakin. Näin vastaavaan tilanteeseen ei törmättäisi tulevaisuudessa. Esityksessä mainittiin, että tällaiset lakimuutokset tulisi kuitenkin arvioida ja tehdä normaalioloissa.¹²²

Hallituksen esityksestä huolimatta perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt lakimuutosta tehtävän poikkeusolojen nojalla. Vaikka sinänsä säännöksen (PL 23 §) sanamuoto ei estänyt lakia säädettävän poikkeusoloissa, valiokunta ei pitänyt siitä ajatuksesta, että perusoikeuspoikkeuksista säädettäisiin normaalioloissakin sovellettavan lain osana, kuten TTL on. Valiokunta perusteli tätä ainoastaan sillä, että se ei olisi suositeltavaa lainsäädännön systematiikan kannalta.¹²³

Lisäksi valiokunnan mukaan säädöksen pitkä voimassaoloaika – viisi kuukautta – esti sen, että laki voitaisiin katsoa perusoikeuspoikkeusten säätämisedellytysten mukaisesti tilapäiseksi. Tämä näkemys johtui erityisesti siitä, että näin koronapandemian aikana käyttöön otetut lait ja asetukset on yleisesti annettu voimassa olevaksi pisimmillään noin kuuden viikon ajaksi, ja esimerkiksi ravitsemisliikkeiden sulkemisesta annettu laki oli voimassa kaksi kuukautta. Näin ollen viisi kuukautta oli valiokunnan näkemyksen mukaan liian pitkä voimassaoloaika perusoikeuspoikkeukselle, varsinkin alati muuttuvassa ja ennalta-arvaamattomassa tilanteessa. Jos laki oltaisiin säädetty voimassa olevaksi esimerkiksi kuukauden ajaksi, olisi tilapäisyysedellytys valiokunnan mukaan täyttynyt.

Lakiesityksen mukaisen poikkeuksen tilapäisyysedellytys ei PeV:n mukaan täyttynyt, ja valiokunta edellytti lakia säädettäväksi perusoikeuspoikkeuksen sijaan normaalioloissa säädettävänä perusoikeusrajoituksena, jota arvioidaan yleisten rajoitusedellytysten valossa. Lisäksi valiokunta otti kantaa valtioneuvoston ehdotuksen mukaiseen, TTL:iin normaalioloissa tehtävään muutokseen ja katsoi, että kyseisten tarpeellisten muutosten säätäminen normaalioloissa olisi perusteltua huolellisen valmistelun jälkeen. Sen mukaan lakiin mahdollisesti tulevaisuudessa tehtävä muutos ei kuitenkaan toimisi riittävänä perusteluna sille, että nyt ehdotettu väliaikainen poikkeaminen perusoikeuksista tehtäisiin perusoikeuspoikkeuksena rajoituksen sijaan.¹²⁴

Viimeisimpänä StV antoi lausuntonsa annetusta lakiehdotuksesta. Se yhtyi vahvasti PeV:n lausuntoon ja ehdotti lakiesityksen 58 a §:n täsmentämistä. Valiokunta teki muutosehdotuksen kyseisestä pykälästä PeV:n lausunnon mukaisesti, joka myöhemmin hyväksyttiin osaksi uutta

¹²² HE 72/2020 vp, s. 24–26.

¹²³ PeVL 14/2020 vp, s. 2.

¹²⁴ Ibid, s. 3.

lakia. Lisäksi valiokunta piti PeV:n tavoin perusteltuna TTL:n pysyvien muutosten säätämisen normaalioloissa huolellisen valmistelun tuloksena.¹²⁵

Yksi selvä ongelma lakimuutosten toteuttamisessa 23 §:n nojalla on, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää, että poikkeusolot jatkuvat. Jos PL 23 §:n mukaiset poikkeusolot päättyvät, ei myöskään poikkeusoloissa voimassa olevaksi säädetty laki voi siis pysyä voimassa. Perustuslakivaliokunta nosti myös tämän ongelman esille lausunnossaan lakiesityksestä. Valiokuntien lausuntojen seurauksena lakiesityksen ensimmäisessä eduskuntakäsittelyssä perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru kertoi, että eduskunta onkin päättänyt toteuttaa ravitsemisliikkeisiin kohdistetut toimenpiteet perusoikeusrajoituksina -poikkeusten sijaan, ja tekee sen yleisten rajoitusedellytysten huolellisen punninnan jälkeen.¹²⁶ Tästä johtuen säännösehdotusta jouduttiin muokkaamaan, ja lopulliset voimaan saatetut TTL 58 a ja 58 b §:t erosivat lakiesityksestä tietyiltä osin huomattavasti, kiinnittäen erityistä huomiota välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuuden sekä lailla säätämisen edellytyksiin.

Lopulliseen 58 a § 1 momenttiin lisättiin muun muassa maininta siitä, että jos rajoitukset eivät ole välttämättömiä koko maassa, tulee valtioneuvoston asetuksella antaa ”tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan”. Lisäksi jokaiseen säännöksen momenttiin lisättiin kutakin rajoitusta koskevat asetuksenantovaltuutukset valtioneuvostolle. Niiden mukaan valtioneuvosto sai tarkemmin säätää rajoituksista tilanteissa, joissa sen hetkisiä rajoituksia ei pidetty enää välttämättöminä. Lopullisessa lakimuutoksessa otettiin siis valiokuntien lausunnot huomioon, ja muutos tehtiin poikkeusolojen sijaan normaaliolojen mukaisesti, pyrkien noudattamaan yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Kaarlo Tuori antoi asiantuntijalausunnon perustuslakivaliokunnalle kyseisestä lakiehdotuksesta. Tuorin mukaan hallitus ei perustellut esityksessä millään tavalla käsitystään siitä, ettei rajoituksia voitaisi säätää yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti normaalioloissa. Hän arveli sen johtuvan siitä, että valtioneuvosto ajatteli rajoitusten ulottuvan elinkeinovapauden perusoikeuden ydinalueelle, jota ei voitaisi rajoittaa yleisin normaaliolojen rajoitusedellytyksin. Tuori ei kuitenkaan katsonut rajoitusten yltävän perusoikeuden ydinalueelle tai tekevän elinkeinon harjoittamista mahdottomaksi, ja tällöin perusoikeuden rajoittaminen olisi mahdollista normaaliolojen

¹²⁵ StVM 11/2020 vp, s. 3–4.

¹²⁶ PTK 80/2020 vp.

mukaisesti.¹²⁷ Kun ravintolat suljettiin lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, PeV katsoi lausunnossaan lakimuutoksen perusoikeuspoikkeukseksi juuri sen vuoksi, että ravintoloiden sulkeminen asiakkailta käytännössä kielsi elinkeinon harjoittamisen määrääjäksi, tai ainakin teki sen lähestulkoon mahdottomaksi.¹²⁸ Aukiolo- ja anniskeluaikarajoitusten tai asiakasmäärärajoitusten ei voida katsoa kieltävän elinkeinotoimintaa, vaikkakin ne rajoittavat sitä merkittävästi. Näin ollen lakimuutos oli hyväksyttävää tehdä normaalioloissa perusoikeuksien rajoituksena -poikkeuksen sijaan.

Sen sijaan Tuori näki ongelmallisena tässä rajoitusvaihtoehdossa alueellista rajoittamista koskevan asetuksenantovaltuuden, jota tarkastellaan laajemmin myöhemmin tässä luvussa. Tuori itse oli sitä mieltä, että paras ratkaisu rajoitusten säätämiseksi olisi ollut ottaa ne osaksi valmiuslakia muuttamalla sitä tavallisen lain säätämisyhteisötyksessä PL 23 §:n nojalla. Valmiuslain mekanismit ratkaisisivat myös ongelman ajallista ja alueellista ulottuvuutta koskevasta välttämättömyysvaatimuksesta.¹²⁹ Mainitsemattomasta syystä vaihtoehtoa ei kuitenkaan otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa, kuten ei muitakaan erilaisia vaihtoehtoja lain voimaan saattamiselle. Ainoat käsittelyssä olevat toimenpiteet olivat toimenpiteiden voimaan saattaminen tartuntatautilakia muuttamalla, joko perusoikeuspoikkeuksena tai -rajoituksena. Tämä saattoi olla sen vuoksi, että eduskunta oli liian myöhään liikkeellä toimivaltuuksien säätämisen suhteen. Tämä siitäkin huolimatta, että tiedossa oli alusta alkaen, että senhetkisen lain voimassaolo päättyy viimeistään 30.5.2020, jonka jälkeen tarvitaan uusi laki, tai ravintolat voivat avata ovensa normaalisti. Siitä huolimatta PeV:n olisi tullut ottaa kantaa eri vaihtoehtoihin, ja harkita valmiuslain muuttamista toimenpiteiden käyttöönottamiseksi.

Pauli Rautiainen on Perustuslakiblogissaan arvostellut tätä lakiesitystä ankarasti. Hänen mielestään lakiesitys tehtiin hätiköiden liian lyhyellä valmisteluajalla, mikä johti osaltaan siihen, että hallituksen esitys tehtiin väärin säätämisperustein. Tuorin näkemyksestä poiketen Rautiainen mainitsi blogissaan, että muun muassa oikeusministeriöstä virkavapaalla oleva lainsäädäntöjohtaja Ville Hinkkanen on ollut sitä mieltä, että kyseessä ei ole ollut normaaliolojen säädös, vaan poikkeusoloja koskevan pykälän säätäminen osaksi tartuntatautilakia, jolla poiketaan

¹²⁷ Tuori, Kaarlo. *Asiantuntijalausunto PeV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi*. 22.5.2020.

¹²⁸ PeVL 7/2020 vp, s. 1.

¹²⁹ Ks. kohta 126.

perusoikeuksista. Lakiehdotuksen pykälää verrattiinkin kyseissä blogissa suoraan aiemmin keväällä säädettyihin majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskeviin pykäliin.¹³⁰

TTL:n ensimmäisen muutoksen osalta on selvää, että rajaveto perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten välillä oli hankalaa tehdä. Tämä johtui osaltaan siitä, että lakia valmisteltaessa poikkeusolot olivat vielä voimassa. Tämä teoriassa mahdollisti sen, että toimivaltuudet olisi voitu säätää voimassaoleviksi PL 23 §:n nojalla, kuten hallituksen esityksessä ehdotettiin tehtäväksi. Monet tahot tulivat kuitenkin siihen tulokseen, että rajoitukset eivät merkinneet niin vakavaa puuttumista PL 18 §:n elinkeinovapauteen, että ne olisi tullut saattaa voimaan perusoikeuspoikkeuksina. Lakiesitys ei tehnyt elinkeinon harjoittamista mahdottomaksi, kuten aikaisemmin säädetty laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamisesta teki. Hallitus ei myöskään esityksessään perustellut, miksi säädös tulisi saattaa voimaan perusoikeuspoikkeuksena. Se lausui ainoastaan, että lain säätäminen PL 23 §:n sanamuodon mukaisesti on tämän säädöksen nojalla mahdollista, ja tämän vuoksi suotavaa. Tämä on mielenkiintoinen kannanotto, sillä ensisijaisesti tulee aina soveltaa normaaliolojen lainsäädäntöä poikkeusolojen sijasta, jos se on vain mahdollista. Kun tässä tilanteessa se oli mahdollista yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä, tuli toimenpiteet toteuttaa normaaliolojen puitteissa. Lisäksi lain muuttaminen PL 23 §:n nojalla olisi aiheuttanut vakavia ongelmia säännöksen soveltuvuuden osalta poikkeusolojen loputtua.

Tartuntatautilain toisen lakimuutoksen (727/2020) kohdalla valinta perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten välillä oli huomattavasti ensimmäistä lakimuutosta helpompi. Poikkeusolot lakkasivat kesäkuussa 2020, ja toista lakimuutosta valmisteltaessa lokakuussa vallitsivat normaaliolot. Näin ollen hallituksen esitys ja elinkeinovapauden rajoitukset laadittiin normaaliolojen perusoikeusrajoituksina, harkiten perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten toteutumista.

4.3.2. Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytysten täyttyminen

TTL:n ensimmäisen muutosehdotuksen lakiesityksessä käsiteltiin siis ensin lakimuutosta perusoikeuspoikkeuksena, jolloin myös yleisiä rajoitusedellytyksiä arvioitiin perusoikeuspoikkeusten näkökulmasta. Kuten edellä tutkielmassa on mainittu, perusoikeuspoikkeusten kohdalla rajoitusedellytysten arviointi on hieman erilainen, kuin normaalioloissa tehtävien

¹³⁰ Perustuslakiblogi: Rautiainen, Pauli: *Perustuslakivaliokunta kritisoi ankarasti hallituksen esitystä ravintoloiden osittaisesta avaamisesta – sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta käveli perustuslakivaliokunnan yli ja sai aikaan täydellisen sotkun*. 27.5.2020.

perusoikeusrajoitusten kohdalla. Rajoitusedellytysten arviointi ei ole yhtä ankaraa, sillä poikkeusoloissa toimenpiteiltä edellytetään laajempia toimivaltuuksia rajoittaa kansalaisten toimintaa tilanteen hallitsemiseksi. TTL:n ensimmäisen muutoksen lakiesityksessä hallitus katsoi perusoikeuspoikkeusten rajoitusedellytysten valossa esitettyjen toimenpiteiden olevan välttämättömiä väestön suojaamisen kannalta, sillä pandemiassa on tarve ennalta ehkäistä sen leviämistä. Näin ollen taudilta ei edellytetty jo tapahtunutta leviämistä, vaan toimenpiteitä voitiin ottaa käyttöön jo ennakoivasti.

Toisaalta lakiesityksessä ehdotettuja toimenpiteiden välttämättömyyttä perusteltiin myös sillä, että muista maista voidaan ottaa mallia ja saada arvokasta lisätietoa pandemiasta ja sen vaarallisuudesta, ja näiden tietojen perusteella ehdotetut rajoitukset olivat välttämättömiä.¹³¹ Lakiesityksessä huomioitiin säädösehdotuksen välttämättömyydestä kuitenkin myös se, että poikkeusolojen lakattua tai toimenpiteiden tullessa tarpeettomiksi tulisi laki ja sen nojalla annetut asetukset kumota. Valtioneuvostolle ehdotettiin säädettäväksi erityinen toimintavelvollisuus rajoitusten välttämättömyyden varmistamiseksi. Lisäksi lakiesityksessä huomioitiin vähimmän haittan periaate, sillä esityksen mukaan tavoiteltuja vaikutuksia ei oltu voitu saavuttaa millään muulla tavalla.¹³² Nämä huomiot olivat kuitenkin tehty perusoikeuspoikkeusten näkökulmasta, joten arvioinnin tulisi olla erilainen kuin arviointi perusoikeusrajoitusten kohdalla. Näin ollen hallituksen arvio erimerkiksi välttämättömyysedellytyksen täyttymisestä ei ole kovinkaan hyödyllinen lakimuutoksen perustuslaillisessa arvioinnissa.

Kuten aiemmin tutkielmassa tuli ilmi, PeV:n kanta toimenpiteiden käyttöönottamiseen PL 23 §:n nojalla erosi merkittävästi lakiesityksestä, ja valiokunta edellyttikin rajoituksia otettavaksi käyttöön normaaliolojen puitteissa. Näin ollen se päätyi lausunnossaan analysoimaan lakiesityksen perustuslainmukaisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta. Valiokunta otti kantaa erityisesti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä lailla säätämisen vaatimukseen rajoitettaessa perusoikeuksia normaalioloissa.

Ensinnäkin valiokunta piti väestön terveyden suojelemista painavana perusteena perusoikeuksien rajoittamiselle, ja painotti myös julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata riittävät terveystalvet. Ongelmallisena valiokunta piti sitä, että hallituksen esityksessä ei oltu yksityiskohtaisesti tarkasteltu juuri välttämättömyys- ja

¹³¹ HE 72/2020 vp, s. 25.

¹³² Ibid, s. 14.

oikeasuhtaisuusedellytyksiä kunkin ehdotetun toimenpiteen osalta. Tähän liittyen se huomioi kuitenkin myös sen, että tuohon aikaan käytettävissä oleva tieto pandemiasta oli vielä hyvin puutteellista, mutta painotti, että vastaisuudessa samankaltaisissa tilanteissa tulee laatia yksityiskohtaisemmat perustelut erityisesti toimenpiteiden välttämättömyydelle. Samalla tulisi tarkastella myös elinkeinotoiminnan kannalta vähemmän rajoittavia sääntelyvaihtoehtoja tarkemmin.¹³³ Kuten aiemminkin tutkielmassa on mainittu, hallituksen yleinen ongelma lakiesityksissä on perustelujen puute. Perusoikeuksia rajoitettaessa tai niistä poiketessa tulee toimenpiteet ja niiden edellytykset perustella hyvinkin yksityiskohtaisesti, ja tässä hallitus on epäonnistunut myös tämän lakiesityksen kohdalla.

PeV:n lausunnon jälkeen sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi mietintönsä lakiesityksestä. Se yhdyi välttämättömyysedellytyksen arvioinnissa PeV:n lausuntoon ja totesi, että rajoituksia voitiin tässä tilanteessa pitää välttämättöminä ihmisten terveyden suojelemiseksi. StV ehdotti kuitenkin lakiehdotuksen 58 a §:ä muutettavaksi niin, että siitä käy täsmällisemmin ilmi rajoitusten asiallinen ja alueellinen välttämättömyys. Lisäksi valiokunta korosti, että valtioneuvoston tulee tarkastella rajoitusten asiallisen ja alueellisen ulottuvuuden välttämättömyyttä erittäin tarkasti ja riittävän usein. Näiden huomioiden myötä StV teki muutosehdotuksia ehdotettuun 58 a §:än. Lisäksi valiokunta painotti pitävänsä erityisen tärkeänä sitä, että ravitsemisliikkeitä avatessa tulisi se tehdä asteittain äärimmäistä varovaisuutta noudattaen, jotta tartunnat eivät lähde äkilliseen nousuun ravitsemisliikkeiden toiminnan johdosta.¹³⁴

Valiokunnat olivat siis yleisesti välttämättömyysedellytyksen kohdalla sitä mieltä, että kansakunnan terveys ja turvallisuus on tässä tilanteessa erityisen painava syy rajoittaa elinkeinovapautta. Välttämättömyysarvioinnissa on otettu huomioon ravitsemisliikkeiden – erityisesti baarien ja yökerhojen – rooli tartuntojen lisääntymisessä, sillä hallituksen esityksen mukaan alkoholi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen niin, että muun muassa turvavälien pitäminen saattaa helposti unohtua.¹³⁵ Yleisesti ottaen välttämättömyysedellytys on yksi tärkeimmistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, ja muun muassa elinkeinovapautta ei saa laillisesti rajoittaa, ellei se ole täysin välttämätöntä. Koronapandemiatilanteessa välttämättömyyskynnyksen voidaan katsoa täyttyvän suhteellisen helposti, sillä tilanteen ennakoimattomuus ja mahdollisesti nopeasti lisääntyvät tartuntaluvut sallivat ankariakin toimenpiteitä kansalaisten terveyden turvaamiseksi. Siitä huolimatta jokaisen eri toimenpiteen välttämättömyys tulisi perustella

¹³³ PeVL 14/2020 vp, s. 4-5.

¹³⁴ StVM 11/2020 vp, s. 3-4.

¹³⁵ HE 72/2020 vp, s. 11.

erikseen ja yksityiskohtaisesta, jotta rajoitusten välttämättömyys ja muut edellytykset eivät jää epäselväksi.

Vaikka viranomaiset ovat yleisesti katsoneet välttämättömyysedellytyksen täyttyvän suhteellisen helposti koronapandemiatilanteessa, saattaa edellytyksen täyttymisen yksityiskohtaisempi arviointi olla hankalaa. Tämä johtuu siitä, että välttämättömyysedellytystä ei olla määritelty tarkasti oikeuskirjallisuudessa. Siitä, että rajoitukset ovat juuri käsillä olevassa tilanteessa ”välttämättömiä”, voidaan olla montaa mieltä, kuten asiantuntijat ovatkin tässä tilanteessa olleet. Samanaikaisesti välttämättömyysedellytys liittyy vahvasti kysymykseen rajoitusten alueellisista eroavaisuuksista, joka taas oli yksi suurimmista kritiikin aiheista liittyen kyseiseen ensimmäiseen lakimuutokseen. Aiheen perustuslaillisen merkittävyyden vuoksi sitä käsitelläänkin erikseen seuraavassa 4.3.3. luvussa. Muilta osin lakiehdotuksen katsottiin kuitenkin täyttävän normaaliolojen perusoikeusrajoitusten välttämättömyysedellytyksen.

TTL toisen lakimuutoksen (727/2020) osalta hallituksen esityksessä (HE 139/2020) viitattiin paljolti samoihin argumentteihin kuin ensimmäisen lakimuutoksen lakiesityksessä. Toki hallitus harkitsi välttämättömyysedellytystä tällä kertaa perusoikeuspoikkeusten rajoitusedellytysten sijaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tämä tarkoitti, että välttämättömyysedellytyksen toteutumista olisi ainakin tullut arvioida tiukemmin, kuin perusoikeuspoikkeuksen kohdalla.

Siitä huolimatta, että hallitus esitti tätä lakia säädettäväksi normaalioloissa perusoikeuksien rajoituksena, se mainitsi samat perustelut lakiesityksen välttämättömyydelle, kuin aikaisemman lakimuutoksen kohdalla, jota se tuolloin esitti säädettäväksi perusoikeuspoikkeuksena. Kuten ensimmäisessäkin lakiesityksessä, hallitus mainitsi tilanteen vakavuuden, julkisen vallan velvollisuuden turvata kansakunnan terveys sekä ennakoivien toimenpiteiden tarpeen nopeasti muuttuvassa tartuntatautilanteessa tärkeinä tekijöinä välttämättömyysedellytyksen toteutumisessa. Lakiesityksessä mainittiin, että siitä huolimatta, että nyt pandemiasta tiedetäänkin enemmän, on tilannekuva tautitilanteesta jatkuvasti vähintään useita päiviä myöhässä, joten viruksen leviämisen hidastamiseksi on tarve ennakoivasti säätää rajoituksia elinkeinotoiminnan harjoittamiselle. Poiketen ensimmäisen TTL:n muutoksen lakiesityksestä, tällä kertaa hallituksen esitys otti kuitenkin vahvemmin kantaa myös ravitsemisliikkeiden rajoittamisen kustannuksiin verrattuna mahdollisten tartuntojen ja altistumisten aiheuttamiin kustannuksiin. Lakiesityksessä

tultiin siihen tulokseen, että rajoitusten aiheuttamat kokonaishyödyt ylittävät niistä aiheutuneet kustannukset, ja näin ollen oikeasuhtaisuusedellytys täyttyi.¹³⁶

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut tyytyväinen tähän hallituksen esitykseen, ja edellytti siihen tehtävän huomattavia muutoksia, jotta se voidaan saattaa voimaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ensinnä PeV totesi, että sen ensimmäisen lakimuutoksen kohdalla edellyttämä rajoitusten alueellinen eriytyvyys ei ollut toteutunut käytännössä. Näin ollen valiokunta edellytti uuteen lakimuutokseen sisällytettäväksi lain tasolle perussäännöksen, jossa mainitaan rajoitusten välttämättömyys tartuntataudin leviämisen estämiseksi tietyllä alueella. Lisäksi valiokunta esitti, että tällä kertaa rajoitukset tulee eritellä myös ravitsemisliikkeiden tyyppien mukaan siten, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä juuri tietyn tyyppisessä ravitsemisliikkeessä. Tällä valiokunta viittasi nimenomaisesti useasti aikaisemmin – muun muassa hallituksen esityksissä – tehtyihin eroihin alkoholijuomia tarjoavien ravitsemisliikkeiden ja muiden ravitsemisliikkeiden tartuntariskien välillä.¹³⁷

PeV edellytti siis lain tasolle säädettäväksi perussäännöksen rajoitusten alueellisesta välttämättömyydestä sekä siitä, millä edellytyksillä ravitsemisliikkeiden on lyhennettävä aukiolo- ja anniskelu-aikaa sekä asiakasmääriä. Lisäksi valiokunnan mukaan rajoitustoimenpiteistä olisi säädettävä erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta. Tämä tulisi tehdä siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri tietyntyypisissä ravitsemisliikkeissä, esimerkiksi yökerhoissa, yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lisäksi valiokunta kritisoi hallituksen esitystä siitä, että siinä ei oltu vielä kukaan esitetty sellaista välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia, mitä PeV oli jo ensimmäisen TTL:n muutoksen kohdalla edellyttänyt.¹³⁸ PeV:n mukaan ensimmäisen TTL:n muutoksen kohdalla välttämättömyysedellytys ei toteutunut käytännön sovelluksessa, minkä vuoksi tällä kertaa se vaati edellytyksen sisällyttämistä lakiin suoraan, ja näiden edellä mainittujen muutosten tekemistä välttämättömyysedellytyksen täyttymisen varmistamiseksi.

Toisen TTL:n muutoksen kohdalla huomioitiin siis välttämättömyysedellytyksen täyttyminen erityisesti sen takia, että keväällä 2020 toteutetun lakimuutoksen kohdalla juuri tämä edellytys ei toteutunut. Huomion arvoista on kuitenkin, että välttämättömyysedellytys oli sisällytetty

¹³⁶ HE 139/2020 vp, s. 15.

¹³⁷ PeVL 31/2020 vp, s. 5.

¹³⁸ Ibid, s. 4.

myös ensimmäisen TTL:n muutoksen 58 a §:än. Tuossa säännöksessä se oli silloin muodossa ”jolleivat rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa...”. Toisessa lakimuutoksessa sanamuoto kirjattiin perustuslakivaliokunnan esityksen mukaisesti seuraavasti: ”jos yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä...”. Välttämättömyysedellytys mainittiin kuitenkin jo ensimmäisessä TTL:n väliaikaisessa muutoksessa, ja voidaan sanoa olevan kiistatonta, että välttämättömyysedellytys ei täytynyt aikaisemman lakimuutoksen kohdalla siitä huolimatta, että edellytys oli sisällytetty lain tasoiseen säännökseen. Näin ollen toiseen lakimuutokseen sisällytetty edellytys välttämättömyysedellytyksen täyttymisestä voidaan nähdä olevan ainoastaan muodollinen keino pyrkiä korjaamaan niitä virheitä, joita aikaisemman lakimuutoksen käytännön soveltamisen kohdalla oli tehty. Ei-välttämätöntä perusoikeuden rajoitusta ei saisi alun perinkään säätää saatikka pitää voimassa.

StV yhtyi jälleen PeV:n kantaan siitä, että rajoitukset tulee kohdistaa vain niille alueille ja siltä osin kuin se on ehdottoman välttämätöntä viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Valiokunta piti perusteltuna sitä, että tähän mennessä rajoituksia ei oltu eritelty ravitsemisliikkeiden tyyppien mukaan sen yksiselitteisyyden vuoksi. Se kuitenkin piti PeV:n tapaan välttämättömänä, että uuteen lakiesitykseen tehtiin kyseinen erottelu niin, että tiukemmat rajoitukset kohdistuivat ravitsemisliikkeisiin, joissa tartuntariskit ovat suurempia.¹³⁹ Eriytys toteutettiin niin, että sellaisissa ravitsemisliikkeissä, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle alkoholijuomia, asiakasmäärän rajoitus on enintään 50 % suurimmasta asiakasmäärästä, kun muissa ravitsemisliikkeissä suurin mahdollinen asiakasmäärän rajoitus on 25 %.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry antoi lausuntonsa lakiesityksestä StV:lle. MaRa otti erityisesti kantaa siihen, että senkään mukaan lakiehdotuksessa ei käsitelty tarpeeksi sitä, miten määräysten antamisen välttämättömyyttä arvioidaan. Järjestön mukaan välttämättömyyskriteeri ei täyty esityksen kohdalla, sillä elinkeinovapaus on perusoikeus, jonka rajoittaminen edellyttää toimenpiteen ehdotonta välttämättömyyttä. MaRa siis lähtökohtaisesti kritisoi hallituksen esitystä siitä, että se rajoitti – tai tosiasiallisesti jopa kielsi – elinkeinotoiminnan harjoittamista tavalla, joka ei ole PL 18 §:n mukaan sallittavaa.¹⁴⁰

Martin Scheinin antoi asiantuntijalausunnon StV:lle lakiesityksestä. Scheinin kritisoi annettua lakiesitystä siitä, että sen jakso 10, ”suhde perustuslakiin ja lainsäätäjajärjestys”, tukeutui

¹³⁹ StVM 27/2020 vp, s. 4.

¹⁴⁰ MaRa, *Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle koskien tartuntatautilain muuttamista*, 25.9.2020.

vahvasti aikaisemmasta TTL:n muutoksesta annettuun lakiesitykseen ja sen pohjalta annettuun PeVL:on. Lakiesitys ei kuitenkaan ottanut huomioon sitä, että lopullinen laki sai hyvin erilaisen muodon kuin sen, mitä lakiesityksessä oli, ja mitä PeV lausunnossaan arvioi.¹⁴¹ Tällöin lakiesityksessä olisi tullut ottaa huomioon rajoitusedellytysten arvioinnin eroavaisuudet poikkeusoloissa tehtävien perusoikeuspoikkeuksien kohdalla verrattuna normaalioloissa tehtäviin perusoikeusrajoituksiin.

StV väistämättä kirjoitti lain uudelleen, minkä jälkeen PeV ei antanut enää uutta lausuntoa lopullisesta laista. Scheininin mukaan siinä muodossaan, kun lakiesitys on nyt kirjattu, se aiheuttaa väkisin tilanteita, joissa välttämättömyysedellytys ei täyty. Tämä johtuu siitä, että valtioneuvoston velvollisuutena on antaa asetuksia rajoitusten alueellisesta purkamisesta ja lieventämisestä alueilla, joilla rajoitukset eivät ole enää välttämättömiä. Näin ollen tällaisilla alueilla ei-välttämättömät rajoitukset olisivat ainakin lyhytaikaisesti voimassa ennen kuin valtioneuvosto lieventäisi rajoituksia asetuksella.¹⁴² Scheinin ehdottikin lain 58 §:än muutosta, joka edellytti välttämättömyyttä rajoitusten käyttöönottamiselle. Mielenkiintoista kyllä, StV ei huomionnut lopullisessa lausunnossaan Scheininin huomioita välttämättömyysedellytyksen täyttymättä jättämisessä alueellisuuskysymyksen ja sen sanallisen muotoilun vuoksi siitä huolimatta, että ehdotus aiheuttaa sellaisenaan selvän perustuslainvastaisuuden. Syy tälle saattaa olla se, että kyseinen sanamuoto ensimmäisen TTL:n muutoksen jäljiltä oli nimenomaisesti StV:n käsialaa, eikä valiokunta ollut halukas myöntämään virhettään. Valiokunta teki siis mainitsematta virhettään muutoksia nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen sen mukaisesti, että välttämättömyysedellytys täyttyy kaikissa tilanteissa.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi Scheinin mainitsi, että ei ole riittävästi näyttöä siitä, että aukiolo- ja anniskeluaikojen taikka asiakasmäärien rajoitukset vähentäisivät koronatartuntoja. Hän piti juuri näiden rajoitusten valitsemista ”sattumanvaraisena eikä vakuuttavasti tehokkaaksi osoitettuna”.¹⁴³ Viljanen on väitöskirjassaan kuitenkin katsonut, että lainsäätäjältä ei voida edellyttää, että valitut rajoitukset olisivat aina tosiasiallisesti tehokkaita. Riittävää on, että valitun keinon voidaan objektiivisesti arvioida soveltuvan tavoitteiden saavuttamiseen.¹⁴⁴

¹⁴¹ Scheinin, Martin: *Asiantuntijalausunto StV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi*. 7.10.2020.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Viljanen 2001, s. 214.

Tässä tilanteessa voidaankin olettaa, että asiakasmäärien vähentäminen edesauttaa turvavälien pitämistä, ja että aukioloaikojen rajoittaminen vähentää humalakäyttäytymistä.

Ongelman muodostaa välttämättömyysarvioinnin kohdalla se, että itse välttämättömyyttä ei ole määritelty kattavasti. Kuten MaRa lausui, lakiesityksissä ei oltu käsitelty tarpeeksi sitä, miten välttämättömyyskriteerin täyttymistä on rajoitusten kohdalla arvioitu. Tämän lisäksi oikeuskirjallisuudessa välttämättömyysedellytystä ei ole avattu sen tarkemmin. Saraviita on katsonut välttämättömyydestä seuraavaa: ”välttämättömyysarvio ei tarkoitan logiikan välttämättömyyttä eikä ehdotonta tarpeellisuutta, vaan se viittaa lähinnä erittäin painaviin perusteisiin”.¹⁴⁵ Tämäkään ei juurikaan auta välttämättömyysedellytyksen arvioinnissa, mikäli painavan perusteen käsite ei ole yksiselitteinen. Juuri tämän vuoksi välttämättömyysedellytyksen täyttymisestä koronarajoituksissa ollaan oltu montaa mieltä: toiset näkevät rajoitukset välttämättöminä toimenpiteinä kansanterveyden suojelemiseksi, toiset taas katsovat välttämättömyysedellytyksen jääneen täyttymättä, ainakin tietyissä maakunnissa.

European Law Institute antoi ohjekirjan liittyen perusoikeuskirjan soveltamiseen koronaviruspandemian aikana. Tässä ohjekirjassa otettiin vahvasti kantaa siihen, että lähtökohtaisesti myös pandemian aikana jäsenvaltioiden tulee noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, ja siihen pohjautuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi ohjekirjassa mainittiin kuitenkin myös, että erityisen painavista syistä, eli tässä tapauksessa kansanterveyden suojelemiseksi, maat voivat rajoittaa perusoikeuksia. Ainoastaan rajoituksia, jotka ovat erityisen välttämättömiä ja oikeasuhtaisia tilanteeseen nähden, saa kuitenkin saattaa voimaan. Myös tässä ohjekirjassa mainittiin, että rajoitukset tulee poistaa, kun ne eivät enää ole kyseisellä alueella välttämättömiä.¹⁴⁶ Tämä viittaa siihen, että perusoikeuksien rajoittaminen on koronapandemian ja sen aiheuttaman kansanterveydellisen riskin myötä ollut ainakin Suomen kansainvälisten velvollisuuksien kannalta yleisesti hyväksyttävää.

4.3.3. Alueellinen rajoittaminen

Hallituksen esityksessä TTL:n ensimmäiseksi muutokseksi painotettiin alueellisuuden osalta sen tärkeyttä, että rajoitukset toteutetaan alueellisesti kattavasti. Tätä perusteltiin siten, että esimerkiksi ravintoloissa yksikin koronaa sairastava henkilö voi altistaa satoja tai jopa tuhansia

¹⁴⁵ Saraviita 2011, s. 140.

¹⁴⁶ European Law Institute: *ELI Principles for the COVID-19 crisis*, s. 5.

muita ihmisiä riippumatta kyseisen alueen sen hetkisestä tartuntatilanteesta.¹⁴⁷ Hallitus pelkäsi myös rajoitusten alueellisten eroavaisuuksien säätämisen kohdalla niin kutsuttua ”shoppailua”, eli sitä, että ihmiset matkaavat rajoitetummilta alueilta vähemmän rajoitetuille alueille ravintoloihin tai yökerhoihin, jolloin virus saattaa levitä nopeammin. Näillä perusteltiin viranomaisten epäröivää suhtautuista alueellisten eriävyyksien laatimiseen aukiolo- ja asiakasmäärärajoituksissa.

Muilla valiokunnilla oli kuitenkin erilainen näkemys alueellisuuskysymyksestä. Muun muassa talousvaliokunta painotti alueellisuutta lausunnossaan siten, että sen mukaan rajoitusten hyväksyttävyyden arviointiin vaikutti keskeisesti ajatus alueellisesta arvioinnista ja erityisesti rajoitusten alueellinen purkaminen oli tärkeää silloin, kun rajoitukset eivät tietyssä osassa maata olleet enää välttämättömiä. Tämä oli erityisen tärkeää kyseisen lain osalta sen vuoksi, että laki säädettiin voimassa olevaksi niin pitkäksi ajaksi, ja tilanne ehtisi muuttua voimassaoloaikana hyvin paljon. Näin ollen tarve alueellisten eroavaisuuksien mahdollistamiselle oli suuri. TaV piti kyseessä olevaa lakiehdotusta kuitenkin alueellisuuskysymyksen kannalta hyväksyttävänä, sillä se piti sisällään mahdollisuuden alueellisesta erottelusta.¹⁴⁸ Myös PeV painotti alueellisuuskysymyksen tärkeyttä lausunnossaan huomauttaen, että se on erityisen tärkeää juuri välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden toteutumisen kannalta.¹⁴⁹ Valiokunnat pitivät siis lakia lähtökohteisesti hyväksyttävä sen vuoksi, että siinä mahdollistettiin alueelliset erot rajoituksissa. Samalla valiokunnat painottivat sitä, kuinka tärkeää alueellisten erojen tekemisen on lain soveltamisessa, eli käytännössä valtioneuvoston asetuksissa.

StV puolestaan huomioi hallituksen tavoin alueellisiin sääntelyeroihin liittyvän riskin epidemian uudelleen vahvistumisesta, sillä tartunnat leviävät helposti ravintoloissa ja kansalaisten liikkeessa maan sisällä. Valiokunta muutti kuitenkin hallituksen laatimaa ehdotusta niin, että se lisäsi jokaiseen 58 a §:n momenttiin asetuksenantovaltuuden valtioneuvostolle niitä tilanteita varten, joissa lain mukaiset rajoitukset eivät ole enää välttämättömiä.¹⁵⁰ Vaikka säännöksessä ei olekaan varsinaista sanamuodon mukaista alueellisuusedellytystä, alueellinen erottelu on tulkittavissa olevan kyseisen säännöksen tarkoituksena, sillä sanamuoto mahdollistaa alueellisten eroavaisuuksien toteuttamisen asetuksilla.

¹⁴⁷ HE 72/2020 vp, s. 26.

¹⁴⁸ TaVL 9/2020 vp, s. 3.

¹⁴⁹ PeVL 14/2020 vp, s. 5.

¹⁵⁰ StVM 11/2020 vp, s. 3, 6.

Lakiesityksen ensimmäisessä eduskuntakäsittelyssä esille nousivat selkeästi kaksi huolenaihetta; välttämättömyysedellytyksen toteutuminen ja rajoitusten alueellisuus. Lähestulkoon jokaisessa puheenvuorossa käsiteltiin juuri näitä aiheita. Kansanedustajat olivat huolissaan välttämättömyysedellytyksen täyttymisestä kaikissa Suomen maakunnissa. Ensimmäisen käsittelyn aikoihin esimerkiksi Satakunnassa tai Lapissa ei oltu todettu yhtäkään tartuntaa lähes kahden kuukauteen. Kansanedustajat pitivät erittäin tärkeänä, että tämä otetaan huomioon näiden alueiden ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisessa. Vastauksena tähän ministeri Krista Kiuru vakuutti, että tilannetta tullaan arvioimaan kahden viikon välein, ja rajoituksiin tullaan tekemään muutoksia sitä mukaan, kun rajoitusten välttämättömyys vaihtelee.¹⁵¹

Huolimatta siitä, että lakiesitykseen sisällytettiin useaan otteeseen asetuksenantovaltuutus valtioneuvostolle alueellisten erojen toteuttamista varten, jotta välttämättömyysedellytys toteutuisi koko lain voimassaolon ajan, ei kyseisen lain nojalla annetuilla asetuksilla tehty näitä eroavaisuuksia. Rajoitukset pysyivät samanlaisina voimassa 13.7.2020 saakka, jolloin ne poistettiin koko maasta. Jokaiseen lain tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (400/2020) nojalla tehtyyn asetukseen sisällytettiin säännös alueellisesta rajoittamisesta, mutta jokaisessa asetuksesta lueteltiin rajoitukset voimassa oleviksi kaikissa Suomen 19 maakunnassa. Tämä on hyvin erikoista ottaen huomioon sen, kuinka paljon lain esitöissä painotettiin välttämättömyysedellytyksen arviointia ja jatkuvaa tarkkailua jokaisessa eri maakunnassa, jotta voimassa pidettäisiin ainoastaan ne rajoitukset, jotka olivat ehdottoman välttämättömiä pandemian leviämisen hidastamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus on nopea ja tehokas keino reagoida alati muuttuvaan tartuntatilanteeseen. TTL:n ensimmäisen muutoksen ensimmäisessä eduskuntakäsittelyssä mainittiinkin, että asetus mahdollistaa nopean toiminnan silloin, kun välttämättömyysedellytys ei rajoitusten osalta enää täyty joissain osin maata.¹⁵² Se, että lakiin sisällytetystä asetuksenantovaltuudesta huolimatta asetuksilla ei säädetty alueellisista eroavaisuuksista, voidaan katsoa perustuslain vastaiseksi, sillä se on perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysedellytyksen vastaista. Valtioneuvostolle annettiin oikeus ja velvollisuus säätää alueellisista eroista maakuntien välillä sen mukaan, minkälainen tartuntatilanne kussakin maakunnassa oli. Edes perustelu ravintolaturismista tai ”shoppailusta”, taikka tartuntojen ennalta ehkäisystä ei ole riittävä niillä alueilla, joilla tartuntoja ei ole ollut kuukausiin.

¹⁵¹ PTK 80/2020 vp.

¹⁵² Ibid.

Välttämättömyysedellytys ei siis rajoitusten alueellisen eriytyyden puuttumisen vuoksi toteutunut TTL:n ensimmäisen muutoksen kohdalla. Hallitus kuitenkin puolusti välttämättömyysarvioinnin kohdistamista kaikkiin maakuntiin myös TTL:n toisessa lakimuutoksen (727/2020) lakiesityksessä. Perusteena tälle oli se, että tartunnat olivat levinneet ryväsmaisesti sekä niissä maakunnissa, joissa tartuntoja on ollut suhteessa enemmän, kuin myös niissä, jotka ovat olleet matalamman ilmaantuvuuden alueita. Lisäksi lakiesityksessä mainittiin pelkona olevan ”ravintolaturismi”, joka saattaisi levittää tartuntaryypäitä niin sanotuilta huonommilta alueilta paremmille alueille.¹⁵³

Valiokunnat olivat kuitenkin jälleen hyvin erimielisiä hallituksen perusteluista alueellisten erojen puuttumiselle. Talousvaliokunta viittasi mietinnössään keväällä antamaansa mietintöön, ja painotti rajoitusten porrastamisen tärkeyttä infektiotilanteen mukaisesti. Valiokunnan mielestä ei ollut tarkoituksenmukaista säätää rajoituksia valtakunnallisesti ilman alueellisia eroavaisuuksia.¹⁵⁴ PeV puolestaan huomautti lausunnossaan, että ensimmäisen TTL:n muutoksen sääntelymalli oli käänteinen PeV:n edellyttämään verrattuna. PeV:n tarkoituksena oli, että asetuksella säädetään alueista, joilla rajoituksia sovelletaan. Lopullisen voimaan tulleen lain mukaan valtioneuvosto ei kuitenkaan antanut asetusta rajoitusten poistamisesta tietyllä alueella, vaan laissa säädetyt ankarat rajoitukset ovat voimassa saman tasoisina koko maassa. Tätä käänteisestä sääntelymallia käsitellään tarkemmin myöhemmin tutkielmassa. Lisäksi valiokunta huomautti, että vaikka laissa tällainen asetuksenanto mahdollistettiin, välittömästi lakimuutoksen voimaantulon jälkeen rajoitukset ulotettiin koko maahan alueellisista tartuntatilanteista huolimatta.¹⁵⁵

PeV totesi olevan ilmeistä, että valtioneuvosto ei ollut riittävällä ja lain tarkoittamalla tavalla arvioinut rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Käytännössä se totesi siis, että ensimmäisen lakimuutoksen voimassa ollessa oltiin toimittu perustuslain vastaisesti, kun asetuksella ei oltu lievennetty rajoituksia maakunnissa, joissa ne eivät olleet välttämättömiä. PeV:n mukaan alueellisuuskysymys liittyy myös vahvasti oikeasuhtaisuuden edellytykseen, sillä esimerkiksi 8.10.2020 viruksen ilmaantuvuusluku Vaasan sairaanhoitopiirissä oli 137, Ahvenanmaalla se oli puolestaan 0. Tästä huolimatta rajoitukset olivat samat molemmissa maakunnissa.

¹⁵³ HE 139/2020 vp, s. 15.

¹⁵⁴ TaVL 21/2020 vp, s. 4.

¹⁵⁵ PeVL 31/2020 vp, s. 4.

PeV:n mukaan lakiesityksessä 139/2020 ehdotettu 58 a §:n kirjoitustapa sivuutti rajoitusten alueellisesti eriytetyn soveltamisen, koska sen mukaan asetuksella voitiin poiketa lain säännöksistä, jos ne eivät olleet välttämättömiä koko maassa viruksen leviämisen estämiseksi. Valiokunnan mukaan tämä käänteinen säännös tuli poistaa, ja edellytti säännöksen voimaan saattamista vain silloin, jos se oli välttämätöntä kyseisessä maakunnassa.¹⁵⁶

Pauli Rautiaista antoi asiantuntijalausunnon perustuslakivaliokunnalle liittyen kyseiseen lakiesitykseen, jossa hän otti kantaa muun muassa alueellisuusedellytykseen. Erityisesti Rautiainen kiinnitti huomiota hallituksen pelkoon ”ravintolaturismista”. Professori huomioi, että hallituksen esityksessä ei millään tavalla otettu kantaa siihen, mihin pelko ravintolaturismista perustuu, ja millä tavalla nyt ehdotetut rajoituksen estävät tai hillitsevät tätä ilmiötä.¹⁵⁷ Tämä on validi kyseenalaistus, sillä näyttöä ravintolaturismista ei ole, eikä rajoitusten alueellistamisen voida näyttää aiheuttavan sitä, että ihmiset matkustaisivat oman maakuntansa ulkopuolelle auki olevien ravintoloiden perässä. Kun kyse on näin mittavista rajoituksista ja kajoamisesta elinkeinovapauteen, hallituksella tulisi olla vakuuttavaa tietoperustaa vaikutuksista sen sijaan, että vain maalataan uhkakuvia mahdollisista seurauksista.

Eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä TTL:n toisesta muutosehdotuksesta se tuntui olevan hyvin yksimielinen StV:n tekemistä muutoksista lakiesitykseen sekä niiden perustuslainmukaisuudesta. Käsittelyssä tuli kuitenkin esille myös se, että ensimmäisen lakimuutoksen kohdalla ongelmana oli juuri se, että alueellisuutta ei huomioitu käytännössä, vaikka sitä painotettiin suuresti lakia valmisteltaessa.¹⁵⁸ Juuri tämän vuoksi toisen lakimuutoksen kohdalla PeV edellytti, että lakiin sisällytettiin sellaiset vaateet alueellisuudesta, että valtioneuvoston tuli täyttää ne toiminnassaan. Toisen TTL:n väliaikaisen muutoksen voimaan tultua annetuissa asetuksissa alueellisuus otettiin huomioon, ja asetuksissa 728/2020 ja 942/2020 tehtiin alueellisia eroavaisuuksia niin asiakasmäärien kuin aukiolo- ja anniskeluajkojenkin suhteen. Tämä edesauttoi kyseisen lain käytännön soveltamisessa tapahtuvaa perustuslainmukaisuutta, sillä alueellinen soveltaminen tarkoitti, että välttämättömyysedellytys täyttyi kullakin alueella. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että välttämättömyysedellytys ei täytynyt kaikkien tartuntalain muutosten nojalla annettujen asetusten kohdalla, ainoastaan näiden kahden edellä mainitun. Alueellisten erojen puuttuminen rajoituksissa olikin kenties selvin perustuslainvastaisuus juuri

¹⁵⁶ Ibid, s. 5.

¹⁵⁷ Rautiainen, Pauli: *Asiantuntijalausunto PeV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi*, 7.10.2020.

¹⁵⁸ PTK 134/2020 vp.

välttämättömyysedellytyksen täyttymättömyyden vuoksi, mitä pandemian aikaisista toimenpiteistä voidaan löytää.

4.3.4. Lailla säätämisen edellytys

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen 1 momentin mukaan ”tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto”. Lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, eikä rajoittamista koskevaa toimivaltaa saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.¹⁵⁹ Kuten tutkielmassa on käynyt ilmi, ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamistoimenpiteet on säädetty siten, että laista, kuten esimerkiksi tartuntatautilaista, löytyy säännöksen perusta, ja tarkemmista yksityiskohdista säädetään asetuksella. Laista löytyy näin ollen maininta asetuksenantovaltuudesta valtioneuvostolle. TTL:n muutoksien kohdalla laista löytyivät yleiset rajoitukset ja perusteet niille, ja säännöksissä mainittiin erikseen, että niistä saatettiin tietyin edellytyksin poiketa valtioneuvoston asetuksella.

TTL:n ensimmäisen muutoksen lakiesityksessä hallitus korosti myös lailla säätämisen vaatimusta eli PL 80 §:n toteutumista. Hallituksen esityksen mukaan ”lailla rajoitettaisiin myös nimenomaisesti asetuksenantovaltuutta siten, että asetuksella ei saisi rajoittaa asiakaspaikkamäärää eikä aukiolo- ja anniskeluaikoja enempää kuin eduskunta on lain tasolla hyväksynyt. Tarkoitus on, että riittävät perussäännökset perustuslain 23 §:n nojalla säädettävistä rajoituksista on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla”. Poikkeusoloissa voidaan tietyissä tapauksissa säätää asetuksia, joilla poiketaan perusoikeuksista. Näiden asetusten tulee kuitenkin olla hyvin tarkkarajaisia ja erityisestä syystä säädettyjä, minkä lisäksi poikkeusten perusteista tulee säätää lailla. Hallituksen esityksessä katsottiin tämä järjestely perustuslain mukaiseksi, sillä lailla säädettäisiin tilapäisten poikkeusten perusteet. Lisäksi tarkoituksena oli, että asetuksella ei saisi säätää ankarampia aukiolo- tai asiakasmäärärajoituksia, kuin eduskunta on lain tasolla hyväksynyt.¹⁶⁰ Näin ollen asetuksella voitaisiin lakiesityksen mukaan ainoastaan lieventää laissa annettuja aukiolo-, anniskelu- ja asiakasmäärärajoituksia.

¹⁵⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁶⁰ HE 72/2020 vp, s. 26.

Kuten on aikaisemmin tutkielmassa mainittu, PeV:n mukaan – toisin kuin lakiesityksessä oltiin katsottu – olisi säädettäväksi ehdotettu laki mahdollista säätää normaalioloissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lailla säätämisen vaatimus olikin yksi yleisistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, jonka valiokunta otti lausunnossaan erityisesti esille. Sen mukaan lakiesitys täytti ainoastaan osittain perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvan lailla säätämisen vaatimuksen. Esitystä tuli valiokunnan mukaan muuttaa niin, että siitä kävisi tarkemmin ilmi toiminnanharjoittajien velvollisuudet, joista voitaisiin sitten antaa tarkempia säädöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta esitti, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos tämä huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.¹⁶¹

Myös StV yhtyi PeV:n kantaan ja mainitsi PeV:n tavoin, että perusoikeusrajoitusten kohdalla lailla säätämisen vaatimus on tiukempi kuin perusoikeuspoikkeusten kohdalla. Sen mukaan perusoikeusrajoitusten osalta niistä pitäisi mahdollisimman laajasti pyrkiä säätämään lailla, ja asetuksia tulisi näissä tilanteissa välttää.¹⁶² Sen mietinnössä ehdotettiin uutta versiota säädöksestä, jossa tarkennettiin 58 a §:n jokaisen momentin kohdalla erikseen se, mistä valtioneuvoston asetuksella voidaan välttämättömyysedellytyksen lakattua säätää.

Toisin kuin PeV lausui, Kaarlo Tuorin mukaan edellä mainittu järjestely, jossa valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin säännösten alueellisesta soveltamisalasta, ei olisi sallittua perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sekä PL 80 §:n mukaisesti. Hänen mukaansa laissa tulisi riittävän täsmällisesti ja välttämättömyysedellytys huomioon ottaen säätää myös alueellisesta ja ajallisesta soveltamisesta, ja näitä ei voitaisi tehdä asetuksella. Tämän vuoksi Tuorin mukaan paras ratkaisu näiden rajoitusten käyttöönotolle olisi ollut muuttaa valmiuslakia niin, että siihen otetaan lisäys ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisesta.¹⁶³ Myös Mikael Hidén on asiantuntijalausunnossaan lakiesityksestä maininnut, että mikäli lakiehdotus saatetaan voimaan normaalioloissa noudattaen yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, asetukselle tuskin voitaisiin jättää sellaista sääntelyvaltaa, kuin nyt hallituksen esityksessä oli tehty.¹⁶⁴ Tätäkään mahdollista perustuslainvastaisuuteen johtavaa seikkaa ei kuitenkaan oltu huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa esityksessä.

¹⁶¹ PeVL 14/2020 vp, s. 7.

¹⁶² StVM 11/2020 vp, s. 4.

¹⁶³ Tuori, Kaarlo. *Asiantuntijalausunto PeV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi*. 22.5.2020.

¹⁶⁴ Hidén, Mikael. *Asiantuntijalausunto PeV:lle hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi*. 25.5.2020.

Pauli Rautiainen puolestaan esitti, että vasta StV:n muiden valiokuntalausuntojen perusteella laatima uusittu säännös loi sekä perustuslain 80 §:n että yleisten rajoitusedellytysten vastaisuuden. Hallituksen esityksessä esitettiin valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi ”alueista, joilla velvoitteita ja rajoituksia sovelletaan”.¹⁶⁵ StV luonnosteli mietinnössään 58 a §:n uudelleen, lisäten alun perin asetuksella säädettäväksi tarkoitettua sisältöä lain tasolle, sekä painottaen alueellista arviointia ja sääntelyä joka momentin kohdalla. Samalla valiokunta loi kuitenkin tilanteen, jossa uuden säännöksen mukaan valtioneuvosto ei annakaan asetusta siitä, millä alueilla rajoitusta sovelletaan. Sen sijaan säädetyin lain mukaan ”jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä” koko maassa ..., valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan”. Näin ollen, mikäli valtioneuvosto ei anna asetusta rajoitusten poistamisesta tietyllä alueella, ovat laissa säädetyt ankarat rajoitukset voimassa saman tasoisina koko maassa. Tämä on juuri se käänteinen sanajärjestys, joka tutkielmassa aiemmin mainittiin. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan asian pitäisi olla päinvastoin, oikeastaan juuri siten, kuin hallituksen esityksessä oltiin ehdotettu, jotta välttämättömyysedellytys täytyisi.

Rautiaisen mukaan StV tulkitsi PeV:n lausuntoa väärin, ja loi sen pohjalta nurinkurisen ”jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä” koko maassa” -rakenteen. Tällöin StV:n ehdotus on ollut Rautiaisen mukaan perustuslain vastainen, ja eduskunnan puhemiehen ei olisi tullut edes päästää sitä äänestykseen saakka.¹⁶⁶ Tässä puhemies on toiminut PL 42 §:n vastaisesti, sillä säännöksen mukaan puhemiehen ei tule ottaa eduskunnan käsittelyyn ehdotusta, joka on perustuslain vastainen.

Tämä tilanne on luonut tietynlaisen vastakkainasettelun lailla säätämisen vaatimuksen ja välttämättömyysedellytyksen välille. Tuorin ja Hidénin asiantuntijalausuntojen mukaan lailla säätämisen edellytys ei hallituksen esityksessä toteutunut, ja Rautiaisen mukaan StV:n muuttama, voimaan tullut säädös oli taas välttämättömyysedellytyksen vastainen. Oikeuskirjallisuudessa Saraviita on katsonut PeV:n delegointivalvonnan tehtävänä olevan varmistaa, ettei lakiesityksiin ole sisällytetty sellaisia asetuksenantovaltuuksia, joilla vasta asetuksenantovaiheessa

¹⁶⁵ HE 72/2020 vp, s. 29.

¹⁶⁶ Perustuslakiblogi: *Pauli Rautiainen: Perustuslakivaliokunta kritisoi ankarasti hallituksen esitystä ravintoloiden osittaisesta avaamisesta – sosiaali- ja terveysvaliokunta käveli perustuslakivaliokunnan yli ja sai aikaan oikeudellisen sotkun*, 27.5.2020.

rajoitetaan perusoikeuksia.¹⁶⁷ Näin ollen, mikäli asetuksella määrätään alueista, joilla ravitsemisliikkeiden rajoitukset määrätään voimassa oleviksi, luo tämä tilanteen, jossa perusoikeuden rajoittaminen tietyllä alueella tapahtuu käytännössä vasta asetuksenantovaiheessa. Tämä on Saraviidan näkökannan mukaan vastoin PL 80 §:ä. Toisaalta, mikäli asetuksella määrätään rajoitusten voimassaolon lakkaamisesta tietyillä alueilla, silloin kyseinen rajoitus on ainakin hetkelisesti voimassa tuolla alueella välttämättömyysedellytysten vastaisesti, kuten Rautiainen on esittänyt.

PeV:n mietinnön mukaan lailla säätämisen vaatimukseen liittyy siis kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.¹⁶⁸ Erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on yleisesti lähtenyt siitä, että elinkeinovapautta rajoittava sääntely ei ole enää sallittua lakia alemmalla tasolla, kuten asetuksella.¹⁶⁹ Valiokunnan mukaan valtuutussäännös, jossa säädetään perusoikeuksien rajoittamisesta, olisi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä mahdollista ainoastaan, jos kaikista mainituista seikoista, ehkä joitain menettelysäännöksiä lukuun ottamatta, otetaan keskeiset perussäännökset lakiin.¹⁷⁰ Kysymykseksi herääkin, miten määritellään perusoikeusrajoituksen keskeinen perussäännös?

Voidaan katsoa, että lailla säätämisen vaatimukseen liittyy läheisesti vaatimus perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta. Tähän vaatimukseen liittyy PeV:n mietinnön mukaan nimittäin se, että rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista.¹⁷¹ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rajoitus ei voi olla täsmällinen ja tarkkarajainen, mikäli sen keskeinen sisältö ei ilmene laista. Puurunen on ottanut aiheeseen kantaa siten, että perusoikeusuudistuksen esitoissa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ei selvennetty tarpeeksi seikkaperäisesti. Myöskään PeV ei ole käytännössään tehnyt selvää eroa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden välille.¹⁷² PeV on kuitenkin eräässä lausunnossaan huomauttanut, että rajoituksen laajuus tulee ilmaista tarpeeksi tarkasti. Esimerkiksi rajoitus, jonka mukaan poliisi ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kanssa, ei ollut tarpeeksi täsmällinen. Säännökseen tulisi valiokunnan mukaan sisällyttää esimerkiksi yksilöidysti joitakin kiellon piiriin kuuluvia tehtäviä.¹⁷³

¹⁶⁷ Saraviita 2011, s. 119.

¹⁶⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁶⁹ Ks. Esim. Karapuu 1999, s. 569–572.

¹⁷⁰ PeVL 15/1996 vp, s. 1.

¹⁷¹ Ks. kohta 165.

¹⁷² Puurunen 2017, s. 362–364.

¹⁷³ PeVL 11/2005 vp, s. 7

TTL:n ensimmäisen muutoksen kohdalla voidaan argumentoida, että keskeiset säännökset, tässä tapauksessa ankarimmat aukioloaikojen ja asiakasmäärien rajoitukset, on sisällytetty lakiin. Vaikka kysymys siitä, missä maakunnissa asetuksia sovelletaan, vaikuttaa hyvinkin keskeiseltä rajoitusten vaikutusten kannalta, voidaan asetuksenantovaltuudella katsoa olevan suuri merkitys myös rajoitusten käyttöönoton tai poistamisen kannalta. Asetusten käyttöönottoaminen on huomattavasti paljon nopeampaa, kuin lakimuutoksen käsittely ja hyväksyminen, ja pandemiatilanteessa nopeat toimenpiteet ovat olleet erityisen tärkeitä. Kenties tämä on osasyynä sille, minkä takia lailla säätämisen vaatimusta ei käsitelty sen enempää lakiehdotuksen ollessa eduskuntakäsittelyssä, tai miksi puhemies otti tästä mahdollisesta perustuslain vastaisuudesta – tai ainakin perustuslainmukaisuuden kyseenalaisuudesta – huolimatta lakiesityksen hyväksyttäväksi eduskunnan käsittelyyn.

Kuten edellä tutkielmassa on käsitelty, ensimmäisen TTL:n lakimuutoksen käytännön toteutusta kritisoitiin siten, että vaikka alueellisesti eriävien rajoitusten säätäminen mahdollistettiin asetuksella, tällaisia alueellisesti eriäviä, rajoituksia lieventäviä toimenpiteitä ei kuitenkaan tehty. Toisen lakimuutoksen hallituksen esityksessä päätöstä säätää rajoitukset samantasoisiksi koko maassa perusteltiin epidemiologisilla perusteilla. Lakiesityksessä kerrottiin samantasoisien rajoitusten etuna olevan sen, että niiden noudattaminen ei ole vaatinut asiakkailta lainkaan alueellista soveltamista, eivätkä ne suuntaa palvelukysyntää alueelta toiselle.¹⁷⁴

Samalla lakiesityksessä kuitenkin mainittiin, että uuden lakimuutoksen mukaan asetuksella voitaisiin säätää rajoitusten soveltamisalan rajoittamisesta tilanteessa, jossa ne eivät ole välttämättömiä koko maassa. Tämä on samalla tavalla muotoiltu, kuin ensimmäisessäkin TTL:n väliaikaisessa muutoksessa, joka sai kritiikkiä käänteisestä sanamuodosta. Lisäksi lakiesityksen mukaan asetuksella voitaisiin säätää pidemmistä aukiolo- ja anniskeluajoista sekä suuremmista asiakasmääristä. Lakiesityksen mukaan näiden asetusten säätämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö sekä THL laativat viikoittaisen tilannearvion sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.¹⁷⁵

PeV näki StV:n ensimmäiseen TTL:n muutokseen laatiman käänteisen asetuksenantovaltuuden alueellisen rajoittamisen kohdalla ongelmallisena. Tämä oli sen vuoksi, että se tarkoitti

¹⁷⁴ HE 139/2020 vp, s. 15.

¹⁷⁵ HE 139/2020 vp, s. 13.

rajoitusten koskevan automaattisesti koko maata, jollei valtioneuvosto nimenomaisesti rajoittanut niiden alueellista soveltuvuutta asetuksella. PeV:n edellyttämän sääntelytavan mukaan rajoitukset tulisi päinvastoin asetuksella saattaa voimaan niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä. Valiokunnan mukaan tämä käänteinen sanamuoto tuli poistaa toisesta lakimuutoksesta alueellisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tavoittamiseksi.¹⁷⁶

StV yhtyi jälleen PeV:n lausuntoon ja muutti TTL:n toisen muutoksen lakiesitystä PeV:n edellyttämällä tavalla. Se lisäsi ensinnäkin asetuksenantovaltuuteen edellytyksen tartuntataudin leviämistä. Alueellisen välttämättömyyden varmistamiseksi lakiehdotukseen lisättiin momentti, jonka mukaan ”edellä 2 ja 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettyjen rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi kullakin alueella sekä sellaisissa ravitsemisliikkeissä, joita rajoitukset koskevat”.¹⁷⁷ Tällöin rajoitukset säädettiin voimaan ainoastaan alueilla, joilla se oli välttämätöntä, toisin kuin ensimmäisessä tartuntalain muutoksessa. Samaiseen momenttiin sisällytettiin myös edellytys rajoitusten erottelusta ravitsemisliikkeen tyyppin perusteella. Tämän lisäksi 58 a §:än tehtiin lisäys, jonka mukaan asetuksella voidaan säätää tarkemmin aukiolo- ja anniskeluaikarajoituksista säännöksestä löytyvien aikarajojen puitteissa. Tämä tarkoitti siis, että tiukimmat mahdolliset aukiolo- ja anniskeluaikaa sekä asiakasmääriä koskevat rajoitukset löytyivät laista, ja niitä voitiin lieventää asetuksella tarvittaessa. Myös asiakasmäärärajoitusten kohdalla ehdotettiin, että ankarimmat rajoitukset löytyvät laista, ja niistä voidaan tarvittaessa lieventää.

Toisen lakimuutoksen kohdalla lailla säätämisen edellytys on toteutunut paremmin myös sen takia, että asetuksenantovaltuuden käänteinen sanajärjestys poistettiin alueellisen rajoittamisen kohdalla. Näin ollen asetuksilla säädettiin rajoitukset voimassa oleviksi niillä alueilla, joilla ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittaminen oli välttämätöntä pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi. Lisäksi aukiolo- ja anniskeluaikoja sekä asiakasmääriä koskevien enimmäisrajoitusten sisällyttäminen lain tasolle edistää lailla säätämisen edellytyksen toteutumista. Tämä säilytettiin ensimmäisestä lakimuutoksesta, sillä siinäkin näitä koskevat enimmäisrajoitukset oli sisällytetty lain tasolle. Näin lain tasolla on hyväksytty enimmäisrajoitukset, joita elinkeinon harjoittamiseen voidaan kohdistaa, ja valtioneuvoston tehtäväksi jää arvioida näiden rajoitusten välttämättömyys ja mahdollisesti lieventää niitä. Valtioneuvostolla ei kuitenkaan ole oikeutta säätää ankarampia rajoituksia, kuin mitä laissa on säädetty. Tämä varmistaa

¹⁷⁶ PeVL 31/2020 vp, s. 4-5.

¹⁷⁷ StVM 27/2020 vp, s. 10.

perustuslain toteutumista, sillä valtioneuvoston antamat asetukset eivät käy läpi saman tasoista valmisteluprosessia kuin lait. Asetuksien kohdalla ei muun muassa pyydetä eri valiokuntien lausuntoja, vaan ne hyväksytään tai hylätään suoraan eduskunnan toimesta.

Erään lakiesityksen mukaan säännöksen keskeiseen sisältöön vaikuttaa kuitenkin rajoituksen edellytyksien lisäksi myös rajoitusten laajuus.¹⁷⁸ Näin ollen se, että rajoitusten alueellisuudesta määrätään asetuksella, voitaisiin mahdollisesti katsoa ongelmalliseksi tämän edellytyksen kannalta. Näin sen vuoksi, että silloin määrätään tiettyä aluetta koskevista merkittävistä rajoituksista asetuksella, ja varsinainen rajoittaminen tapahtuu vasta asetuksen antamisen yhteydessä. Kuten edellä on mainittu, oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kiellettyä on sellaisen perusoikeusrajoituksen säätäminen, jossa varsinainen rajoittaminen tapahtuu vasta asetuksen antamisen yhteydessä.¹⁷⁹ Toisaalta tällainen järjestely on perusteltua – jopa välttämätöntä – rajoitusten nopean voimaan saattamisen ja lakkauttamisen mahdollistamiseksi, sillä lainsäädäntäprosessi on tähän tarkoitukseen liian hidas prosessi, kuten edellä onkin jo mainittu. Tämä vuoksi voidaan yhteenvetona katsoa, että kyseinen asetuksenantojärjestely rajoitusten nopeaksi voimaan saattamiseksi ja lakkauttamiseksi alueellisesti on välttämätöntä, ja näin ollen perustuslaillisesti hyväksyttävää.

5. Yhteenveto

Koronavirustilanne on asettanut viranomaisille erittäin haastavia oikeudellisia ongelmia, joissa ovat vastakkain useat eri perusoikeudet, toisella puolella muun muassa oikeus elämään ja riittäviin terveystalouteihin sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, ja toisella jokaisen oikeus valita elinkeinonsa sekä omaisuudensuoja. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa eduskunnan on täytynyt punnita näitä eri intressejä, ja pyrkiä perusoikeuksien rajoitus- ja poikkeusedellytykset huomioon ottaen saattamaan käyttöön toimia, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan pandemian leviäminen Suomessa. Prosessi ei ole ollut helppo eikä missään tapauksessa täysin tyyliäpuhdas. Osittain vaikeiden perusoikeudellisten kysymysten sekä toisaalta myös eduskunnan kiireellisen aikataulun vuoksi annetut säädökset, joilla ravitsemisliikkeiden elinkeinotoimintaa rajoitetaan, eivät missään tapauksessa ole olleet perustuslaillisesti täysin aukottomia.

¹⁷⁸ HE 309/1993 vp, s. 29–30.

¹⁷⁹ Saraviita 2011, s. 119.

Perusoikeudet ovat äärimmäisen tärkeä konsepti yhteiskunnassamme, ja ne nauttivat etusijaa muuhun lainsäädäntöön nähden. Tämä on tehty sen vuoksi, jotta kansalaiset voivat luottaa siihen, että heidän perusoikeuksiaan suojellaan. Viranomaisilla on perustuslain mukaan velvollisuus tulkita lainsäädäntöä perusoikeusmyönteisesti, minkä lisäksi tuomioistuinten tulee jättää soveltamatta sellaista oikeussääntöä, joka on ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa (PL 106 §). Julkisen vallan on myös turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Perustuslain muuttaminen on lisäksi tehty hankalammaksi kuin tavallisen lainsäädännön muuttaminen sen vuoksi, jotta se olisi mahdollisimman pysyvä. Kaikki nämä edellä mainitut asiat puoltavat perustuslain ja perusoikeuksien tärkeää sijaa oikeusjärjestelmässämme.

Perustuslakia ei ole kuitenkaan ollut tarkoitus säätää sillä tavalla pysyväksi, etteikö niitä voisi missään tapauksessa rajoittaa. Yleisin tapa rajoittaa perusoikeuksia on tutkielman 2. luvussa käsitellyt lakivaraukset, jolloin lakitekstiin on sisällytetty varaus tietylle taholle rajoittaa perusoikeutta. Lisäksi normaalioloissa perusoikeuksista on mahdollista poiketa nykyään harvemmin käytetyllä poikkeuslakimenettelyllä. Aina perusoikeuksia normaalioloissa rajoitettaessa tulee kuitenkin huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joita on tässä tutkielmassa käsitelty laajasti koronarajoitusten yhteydessä. Poikkeusoloissa puolestaan perusoikeuksista voidaan poiketa PL 23 §:n nojalla tilapäisesti. Lisäksi poikkeusoloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa laajemmin kuin normaalioloissa on mahdollista. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä tulee noudattaa myös poikkeusoloissa, joskin niiden arviointi toteutetaan eri tavalla normaalioloissa kuin poikkeusoloissa.

Julkisella vallalla perustuslain 7 §:n mukaan velvollisuus turvata jokaisen oikeus elämään, minkä lisäksi sen tulee turvata pandemiatilanteessa jokaiselle riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tämä antaa viranomaisille oikeuden tehdä poikkeuksellisen pitkällekin meneviä, myös väestön perusoikeuksiin puuttuvia toimia. Tällaiset toimet on kuitenkin tehtävä aina perusoikeuksien yleisten sekä yksittäisiin perusoikeuksiin sisällytettyjen erityisten rajoitusedellytysten puitteissa, on kyse sitten normaalioloissa tai poikkeusoloissa tehtävistä toimenpiteistä. Yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat muun muassa välttämättömyysedellytys, oikeasuhtaisuuden edellytys, lailla säätämisen vaatimus, ja vähimmän haitan vaatimus. Nyt annetuista elinkeinotoimintaan vaikuttavista toimenpiteistä suurin osa saatettiin voimaan normaalioloissa tehtävinä perusoikeusrajoituksina, joten nämä yleiset rajoitusedellytykset olivat näiden säädösten arvioinnissa keskiössä.

Suurimmat perustuslailliset ongelmat vuonna 2020 säädettyjen elinkeinoa rajoittavien toimenpiteiden kohdalla ovat muodostuneet rajoitusten välttämättömyydestä ja niiden alueellisesta rajaamisesta. Nämä kaksi asiaa liittyvätkin vahvasti toisiinsa, sillä kuten perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan TTL:n ensimmäisestä muutoksesta, ”välttämättömyysedellytyksen tulee säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa alueellisesta soveltamisesta”, eikä rajoituksia voida pitää voimassa sellaisilla alueilla, joilla se ei ole tartuntatautilanteen vuoksi välttämätöntä.¹⁸⁰

Suurimpina ongelmina pidettiin TTL:n ensimmäisen muutoksen lakiesityksen kohdalla välttämättömyysedellytyksen toteutumista, sekä rajoitusten alueellisuutta. Alueellisuus käytännössä tarkoittaa sitä, että eri valiokuntien lausuntojen mukaan tilannetta olisi tullut arvioida jatkuvasti eri alueilla niin, että niillä alueilla, joilla tartuntaluvut ovat alhaisempia ja ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittaminen ei ole välttämätöntä, tulisi rajoitukset purkaa. Myös eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä nämä teemat olivat vahvasti esillä, ja nousivatkin esille melkein jokaisessa puheenvuorossa.

Lisäksi perustuslain kannalta ongelmallinen on ollut tämän kyseisen lain kannalta lailla säätämisen vaatimus, sillä StV laati säännökseen niin kutsutun käänteisen sanamuodon, jonka mukaan rajoitukset olivat saman tasoisina voimassa koko maassa, jollei valtioneuvosto erikseen laatinut asetusta rajoitusten lieventämisestä tai poistamisesta tietyllä alueella. Samalla tämä säännös loi tilanteen, jossa tietyissä maakunnissa ei-välttämättömät rajoitukset olisivat joka tapauksessa olleet edes hetkellisesti voimassa, vaikka ne eivät olleet välttämättömiä, mikä itsessään olisi ollut jo perustuslain vastaista. Vaikka tämä sinällään sopii PL 80 §:n sanamuotoon, kun lain perusteet ja sen säännöksen ankarin muoto löytyy laista, ei se ole välttämättömyysedellytyksen mukaista. Oikeustieteen asiantuntijat ovat kuitenkin olleet tästäkin montaa mieltä. Tuori ja Hidén olivat siinä uskossa, että hallituksen esityksen valtioneuvostolle delegoima asetuksenantovalta ei ole ollut lailla säätämisen vaatimuksen mukaista. Sen sijaan Rautiaisen mukaan laki olisi tullut säätää juuri lakiesityksen mukaisesti, ja lopulta voimaan tullut, muutettu laki oli välttämättömyysedellytyksen vastainen.

Sekä lain tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (400/2020) 58 a että 58 b §:in on sisällytetty edellytys siitä, että jos rajoitusten ei enää katsota olevan välttämättömiä tietyillä maantieteellisillä alueilla, tulee ne ottaa pois käytöstä. Näin ei kuitenkaan ole tehty. Asetukset on annettu valtakunnallisesti ja tämä on ollut perustuslain vastaista. Tämä onkin ollut suuri

¹⁸⁰ PeVL 14/2020 vp, s. 5.

ongelma kyseisen lakimuutoksen perustuslainmukaisuuden kannalta. Riidatonta on, että tartuntatautilain tilanne on ollut eri maantieteellisillä alueilla hyvin erilainen pandemian eri vaiheissa, eivätkä voimassa olleet rajoitukset ole olleet välttämättömiä joka puolella maata. Hallitus on perustellut tätä siten, että rajoituksiin ei ole voitu tehdä alueellisia eroja ”shoppailuriskin” vuoksi. Vaikka oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu perusoikeuksia voitavan rajoittaa ennalta ehkäisevästi, on elinkeinotoiminnan näin ankara rajoittaminen ollut välttämättömyysedellytyksen vastaista maakunnissa, joissa tartuntoja ei ole ollut kuukausiin.

Ainakin ensimmäisen TTL:n muutoksen kohdalla hallitusta on kritisoitu siitä, että se oli liian myöhään liikkeellä lakiesityksen kanssa. Tämä oli siitakin huolimatta, että tiedossa oli jo huhtikuun alusta lähtien, että nykyisen lain voimassaolo päättyy viimeistään toukokuun lopussa. Hallituksen esitys tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi annettiin kuitenkin vasta 19.5.2020, mikä antoi valiokunnille ja asiantuntijoille ainoastaan joitakin päiviä ottaa kantaa lakiesitykseen ja sen perustuslainmukaisuuteen. Näiden lausuntojen pohjalta eduskunnalla oli puolestaan kolme päivää aikaa käsitellä lakiesitys lausuntoineen ja mietintöineen. Tämä on asiantuntijoiden mukaan saattanut vaikuttaa lain perustuslainmukaisuuteen, sillä muun muassa PeV:a painostettiin tekemään hätäinen lausunto lakiesityksestä.

Ongelmallista etenkin ensimmäisen TTL:n muutoksen kohdalla oli, että lakiesitys ei palautunut StV:n mietinnön jälkeen enää PeV:lle uudelleen tulkittavaksi, vaan se hyväksyttiin sellaisenaan StV:n tekemine muutoksineen. Tämä voi perustuslainmukaisuuteen liittyviä ongelmia muun muassa siinä, että StV oli laatinut lakiehdotuksen niin, että se käänsi asetuksenantovaltuuden. Tämä johti siihen, että välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytykset eivät täytyneet tämän lain kohdalla. Tällaisessa järjestelyssä StV saa käytännössä valtuuden kirjoittaa lain uudelleen ilman, että sen perustuslainmukaisuutta arvioidaan sen tarkemmin. Lakiesitysten, joissa on selvästi kyse perusoikeuksien kollisiotilanteesta, ja joilla pyritään rajoittamaan perusoikeuksia näinkin ankarasti kuin tässä tilanteessa tehtiin, tulisi ehdottomasti saada viimeinen hyväksyntä aina perustuslakivaliokunnalta ennen niiden voimaan saattamista. Näin olisi voitu välttää tilanne, jossa PeV myönsi, että ensimmäinen laki mahdollisti tilanteen, jossa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät täytyneet, ja elinkeinovapauden perusoikeutta rajoitettiin tavalla, jonka ei pitäisi olla ollut sallittua.

TTL:n toisen lakimuutoksen kohdalla kiinnitettiin enemmän huomioita rajoitusten välttämättömyyden toteutumiseen, erityisesti alueellisuuden kannalta. Lisäksi välttämättömyysedellytystä pyrittiin edesauttamaan sisällyttämällä edellytys lain tasoiseen säännökseen, ja lisäksi

erittelemällä ravitsemisliikkeiden tyypit niiden tartuntariskien mukaan. Näiden lisäksi edellä mainittu käänteinen asetuksenantovaltuutus poistettiin, ja alueellisten eroavaisuuksien tekeminen asetuksella mahdollistettiin sanamuodolla: ”jos yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin kyseistä aluetta koskien ravitsemisliikkeen asiakkaiden oleskeluun ja asiakaspaikkojen sijoittamiseen liittyvistä velvoitteista sekä ravitsemisliikkeen sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään liittyvistä vaatimuksista”. Tämän sääntelyn tarkoitus oli nimenomaisesti, että rajoituksia voitaisiin säätää juuri alueille, joilla ne ovat välttämättömiä sen sijaan, että ne olisivat automaattisesti voimassa koko maassa. Tämän lakimuutoksen nojalla annetuissa asetuksissa lopulta säädettiin alueellisia eroavaisuuksia rajoituksiin, mikä edesauttoi välttämättömyysedellytyksen toteutumista kyseisten rajoitusten kohdalla.

Tässä tutkielmassa läpi käytyjen asiakirjojen ja muiden lähteiden perusteella vaikuttaa siltä, että ongelmat perustuslainmukaisuuden noudattamisessa vuoden 2020 pandemian juridisissa toimenpiteissä kumpuavat ainakin osittain määritelmien puutteista. Ensinnäkin elinkeinovapauden perusoikeus on yksi niistä perusoikeuksista, joita ei olla käsitelty oikeuskirjallisuudessa kovinkaan paljon. Tämä koskee niin Suomen kansallista elinkeinovapauden käsitettä, kuin EU:n perusoikeuskirjan samankaltaista säännöstä. Tämä tekee juuri kyseisen perusoikeuden rajoittamisen sallittavuuden arvioinnista huomattavasti hankalampaa. Koronapandemian aiheuttamien epäselvyyksien ja niiden käsittelemisen jälkeen tulee varmasti olemaan huomattavasti helpompaa käsitellä vastaavanlaisia elinkeinovapaudteen liittyviä juridisia ongelmia, kun useat eri asiantuntijat sekä perustuslakivaliokunta ovat useasti ottaneet kantaa elinkeinovapauden toteutumiseen rajoituksia harkittaessa.

Lisäksi siitä huolimatta, että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat hyvin keskeisessä asemassa perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa, ja niistä on kirjoitettu paljon, jäävät tiettyjen edellytysten määritelmät hieman pinnallisiksi. Tämä aiheuttaa ongelmia edellytysten soveltamisessa käytännössä. Tämä on tullut vastaan koronarajoitusten kohdalla muun muassa välttämättömyyden arvioinnissa. Välttämättömyysedellytyksen toteutumisen tärkeyttä koronarajoituksia käyttöönotettaessa on painotettu lähes jokaisessa viranomaisasiakirjassa, mutta useat asiantuntijat ovat olleet hyvinkin eri mieltä edellytyksen tosiasiallisesta toteutumisesta. Tämä johtuu pitkälti siitä, että välttämättömyyden toteutuminen edellyttää aina tapauskohtaista arviointia, eikä yksiselitteistä määritelmää edellytykselle ole olemassa. Tämä tekee sen toteutamisesta vaikeaa, sillä kuten todettu, asiasta on oltu koronapandemian aikana montaa eri mieltä.

Yhteisymmärrykseen siitä, ovatko kaikki ravitsemisliikkeeseen kohdistuneet rajoitukset olleet välttämättömiä, ei olla päästy.

Edellä mainittujen lisäksi myöskään poikkeusolojen ja valmiuslain käyttöönoton edellytyksiä ei sen tarkemmin ole määritelty laissa. Kuten tutkielmassa on mainittu, PL 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan tilapäisesti poiketa tietyissä olosuhteissa. Harkintavalta siitä, milloin tilanne on tarpeeksi vakava valmiuslain käyttöönotolle, on kuitenkin jätetty valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Näin ollen poikkeusolojen julistamisen tarpeesta voidaan myös olla montaa mieltä, mikä vaikeuttaa toiminnan perustuslainmukaisuuden arviointia näissä tilanteissa.

Jatkotutkimuksena tähän tutkielmaan olisi mielenkiintoista tutkia, miten välttämättömyysedellytystä on tulkittu ja sovellettu eri tilanteissa. Kuten on mainittu, välttämättömyysedellytyksen tulkinta vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä perusoikeuksien rajoittaminen normaalioloissa vai poikkeusoloissa. Huolimatta sen tulkinnasta, tämän edellytyksen on aina toteuduttava, mikä tekee siitä hyvin tärkeän konseptin. Näin ollen sanalle tulisi olla selvät soveltamissäännöt, jotta sen suhteen ei tapahtuisi väärinkäsityksiä. Tätä tutkimusta varten olisi syytä tarkastella oikeuskirjallisuutta sekä oikeuskäytäntöä, sekä perustusvaliokunnan lausuntoja, ja muodostaa niiden pohjalta käsitys siitä, mitä välttämättömyydellä tarkoitetaan eri tilanteissa. Tällainen tutkimus auttaisi myös tulevaisuudessa säädettävien perusoikeusrajoitusten säätämisessä ja arvioinnissa.

Yhteenvetona tutkielman lopputuloksista voidaan todeta, että koronapandemian aikaisissa rajoitustoimissa hallitus, eduskunta ja valtioneuvosto ovat pyrkineet säätämään rajoituksia, joilla samanaikaisesti sekä suojellaan kansakunnan terveyttä että pidetään huoli kansalaisten muiden perusoikeuksien toteutumisesta. Rajoituksia säädettäessä on tullut miettiä perusoikeusjärjestelmää kokonaisuutena, eikä vain yksittäisinä säännöksinä, ja harkita rajoitusten vaikutusta muihin perusoikeuksiin. Kyseessä on erittäin vaativa tehtävä, erityisesti sen vuoksi, että Suomi ei ole ennen ollut vastaavanlaisessa tilanteessa, jossa valmiuslaki joudutaan ottamaan käyttöön muussa kuin sotatilanteessa. Tilanne on vaatinut jatkuvaa tarkkailua ja kiireellisiä toimenpiteitä, jotta alati muuttuvaan tilanteeseen on pystytty vastaamaan asianmukaisin toimenpitein. Vaikka suoritus ei ole missään tapauksessa ollut virheetön, voidaan hallituksen sanoa suoriutuneen näinkin vaativasta tehtävästä vähintään hyvin. Voidaankin ehkä katsoa, että tilanteen erityisen luonteen ja valmiuslain soveltuvuuden ensikertaisuuden vuoksi tämä pandemia voidaan nähdä eräänlaisena ”harjoituskierroksena”, ja tulevaisuudessa osataan paremmin vastata tämänkaltaisiin tilanteisiin tavalla, joka turvaa sekä kansalaisten terveyden että muut perusoikeudet.